STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 46348
16 december
2015

Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende regels met betrekking tot de vergoeding minimumtoegangspakket en de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten op het gebied van spoor en enige andere maatregelen van bestuur ter implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32) (Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van een Europese spoorwegruimte)

Nader Rapport

13 november 2015
IenM/BSK-2015/192671
Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 juli 2015 no. 2015001288, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 september 2015, no. W14.15.0238/IV, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen.

1. Correctie vanwege wijziging van de methode voor toerekening

Het ontwerpbesluit voorziet in artikel 8 in de mogelijkheid voor de beheerder om correcties aan te brengen op de vergoedingen voor het minimumtoegangspakket. De Afdeling merkt op dat deze bepaling niet dient ter omzetting van de richtlijn.
In artikel 29 van de richtlijn wordt bepaald dat de lidstaten een heffingskader vaststellen.
Door middel van dit heffingskader wordt invulling gegeven aan het eveneens in de richtlijn gestelde vereiste dat de vergoeding voor het minimumtoegangspakket bestaat uit de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Deze bepaling is daarmee een onderdeel van het heffingskader en een nadere uitwerking van de verplichtingen die in de richtlijn worden voorgeschreven.

De Afdeling constateert voorts dat de bepaling uitgaat van het jaar waarin vergoedingen zijn gevraagd op basis van een achteraf fout gebleken methode. Hierdoor sluit de tekst niet aan op de bedoeling die uiteen is gezet in de toelichting.
Artikel 8 is naar aanleiding hiervan aangepast.

Tot slot merkt de Afdeling op dat de toelichting niet motiveert waarom deze correctiemogelijkheid publiekrechtelijk moet worden geregeld en niet overgelaten kan worden aan de overeenkomsten tussen de beheerder en de spoorwegondernemingen.
Dienaangaande wordt opgemerkt dat de invulling van de overeenkomsten tussen de beheerder en spoorwegondernemingen in sterke mate door publiekrecht wordt bepaald. Zo is voorgeschreven dat de vergoeding voor het minimumtoegangspakket gelijk is aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien. Door middel van het privaatrecht kan niet van deze publiekrechtelijke regels worden afgeweken. Om deze reden wordt in het publiekrechtelijk kader voorzien in de mogelijkheid om een correctie aan te brengen. De Afdeling constateerde dat de regeling in het publiekrecht des te meer klemde nu de correctiemogelijkheid werd beperkt tot één jaar.
Ook deze opmerking heeft geleid tot aanpassing van artikel 8: de correctiemogelijkheid is verruimd.

2. Stationsportfolio

Ten aanzien van artikel 18 van het ontwerpbesluit merkt de Afdeling op dat dit artikel, net als – het nieuwe – artikel 68a Spoorwegwet een keuze voor exploitanten bevat. Exploitanten kunnen de informatie over de toegangsvoorwaarden tot hun dienstvoorzieningen en diensten en de bijbehorende vergoedingen aan de beheerder verstrekken of de beheerder naar een webstite verwijzen. De Afdeling adviseert om de toelichting aan te passen omdat die niet aansluit bij deze keuzemogelijkheid.
Het advies van de Afdeling is overgenomen.

3. Kosten minimumtoegangspakket

De Afdeling komt het wenselijk voor in de toelichting aan te geven hoe kosten van de beheerder die niet doorberekend kunnen worden aan de spoorsector, gedekt gaan worden en aan te geven in hoeverre in de toekomst gebruik gaat worden gemaakt van de mogelijkheid om op grond van artikel 32 van de richtlijn een extra heffing te introduceren om alsnog tot een volledige dekking te komen.
De kosten die niet worden gedekt door de vergoedingen voor het minimumtoegangspakket, worden gedekt door middel van een exploitatiebijdrage van de Rijksoverheid. In het jaar 2014 bedroegen de inkomsten uit vergoedingen voor gebruik van het spoor 262 miljoen euro en bedroeg de exploitatiebijdrage van de Rijksoverheid 790 miljoen. Met het onderhavige besluit wordt voorzien in een verdere uitwerking van het heffingskader voor de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. Eventuele extra heffingen, bonussen en malussen zullen door middel van een apart besluit geïntroduceerd worden. Daarvoor zal ook een aparte beleidsmatige keuze worden gemaakt. Overigens kan worden opgemerkt dat het toepassen van een extra heffing om tot een volledige dekking van de kosten van de beheerder te komen met de nodige waarborgen is omkleed. Zo mag het niveau van de heffingen op grond van artikel 32 van richtlijn 2012/34/EU nimmer uitsluiten dat van de infrastructuur gebruik wordt gemaakt door marktsegmenten die op zijn minst de rechtstreeks uit de exploitatie van de spoorwegdiensten voortvloeiende kosten kunnen dekken, plus een rendement dat de markt kan verdragen. Voordat de lidstaten een dergelijke heffing kunnen toepassen, moet een marktonderzoek worden gedaan.

4. Gemiddeld gewogen kapitaallasten

De Afdeling wijst erop dat de bepaling van de gemiddeld gewogen kapitaallasten op verschillende manieren kan worden ingevuld. Zo kan worden uitgegaan van de daadwerkelijke rentelasten van de door de beheerder voor de financiering van de infrastructuur opgenomen leningen, en hanteert de Autoriteit Consument en Markt bijvoorbeeld in de elektriciteitssector andere aannamen. Omdat de bepaling van de gemiddeld gewogen kapitaallasten indirect invloed heeft op de hoogte van de vergoedingen van exploitanten van dienstvoorzieningen en diensten, adviseert de Afdeling de belangrijkste elementen die ten grondslag liggen aan de berekening te concretiseren.
Het advies van de Afdeling is overgenomen met dien verstande dat in de nota van toelichting is verduidelijkt dat de ACM bij het bepalen van de rendementsvergoeding voor het *eigen vermogen* dezelfde uitgangspunten hanteert die worden toegepast in de andere gereguleerde sectoren. Bij nader inzien is het begrip gemiddeld gewogen kapitaallasten niet nodig omdat de definitie van redelijke winst uit de richtlijn alleen betrekking heeft op een rendementsvergoeding op het eigen vermogen. Uiteraard kan ACM bij het bepalen van de hoogte van de vergoeding voor een dienst zoals is bepaald in artikel 19 van dit besluit, ook de rentelasten meenemen.

De redactionele opmerkingen zijn verwerkt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om onderstaande wijzigingen aan te brengen.
- De artikelen 1, 2, 7 en 10 van het ontwerpbesluit en de nota van toelichting zijn geactualiseerd naar aanleiding van de Europese uitvoeringsverordening (EU) 2015/909 betreffende de modaliteiten voor de berekening van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.
- In de artikelen 2, 7 en 9 is ‘nieuwe methode’ steeds vervangen door ‘volgende methode’. De methode voor toerekening voor de kosten aan het minimumtoegangspakket moet om de vijf jaar worden opgesteld. Er hoeft dan echter niet altijd sprake te zijn van een – geheel – nieuwe methode. De nota van toelichting is daarmee eveneens in overeenstemming gebracht.
- In de artikelen 3 en 7 is de verplichting om een correctiemechanisme toe te passen veranderd in de mogelijkheid voor de beheerder om zo’n mechanisme op te nemen in de methode voor toerekening van de kosten. Bij nader inzien is een verplichting niet nodig omdat de goedkeuring door de ACM van die methode afdoende waarborgen biedt voor de vaststelling van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket.
- In artikel 9, tweede lid, is ‘zes maanden’ vervangen door: uiterlijk op 31 maart 2017. Hiermee is aangesloten bij de uitvoeringsverordening (EU) 2015/909. De toelichting op dat lid is dienovereenkomstig aangepast.

– In een – nieuw – artikel 23 is een overgangsvoorziening opgenomen. Strekking daarvan is dat de beheerder de huidige kostentoerekeningsmethode hanteert tot het tijdstip waarop er een door de Autoriteit Consument en Markt op basis van de algemene maatregel van bestuur in rechte onaantastbare goedkeuring van de kostentoerekeningsmethode is verleend.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijksma.

Advies Raad van State

No. W14.15.0238/IV
's-Gravenhage, 11 september 2015

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2015, no.2015001288, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende regels met betrekking tot de vergoeding minimumtoegangspakket en de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten op het gebied van spoor en houdende wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur ter implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32) (Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit implementeert richtlijn 2012/34/EU (hierna: de richtlijn). Het geeft een nadere uitwerking aan het heffingskader voor de vergoeding van het door de infrastructuurbeheerder aan spoorwegondernemingen te verlenen minimumtoegangspakket. Daarnaast bevat het ontwerpbesluit nadere regels over de verlening van toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten. Ook zijn het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen en het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur in overeenstemming gebracht met de richtlijn en de op de richtlijn gebaseerde uitvoeringsverordening over de bedrijfsvergunning.[1]

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het besluit vast te stellen, maar acht op onderdelen een motivering of aanpassing van het ontwerpbesluit aangewezen. Zij wijst daarbij onder meer op de toegevoegde waarde en de formulering van de bepaling die voorziet in de mogelijkheid tot correctie van de vergoedingen voor het minimumtoegangspakket in geval van wijziging van de methode voor toerekening.

1. Correctie vanwege wijziging van de methode voor toerekening

Het voorstel bepaalt dat de beheerder op de vergoedingen voor het minimumtoegangspakket correcties kan aanbrengen indien hij in het dienstregelingsjaar voorafgaande aan het dienstregelingsjaar waarop de vergoeding betrekking heeft, een vergoeding heeft gehanteerd op basis van een methode voor toerekening die de Autoriteit Consument en Markt heeft goedgekeurd en die nadien gewijzigd is op basis van een in rechte onaantastbaar geworden a) rechterlijke uitspraak, of b) besluit van de Autoriteit Consument en Markt, voor zover de vergoeding die in rekening is gebracht afwijkt van de vergoeding die in rekening zou zijn gebracht door middel van de nadien gewijzigde methode voor toerekening.[2]

De Afdeling merkt op dat deze bepaling niet dient ter omzetting van de richtlijn. Volgens de toelichting wordt hiermee voorzien in de mogelijkheid om een vergoeding voor het minimumtoegangspakket te corrigeren in het jaar volgend op de wijziging van de methode van toerekening. Deze bedoeling kan echter niet uit de voorgenomen bepaling worden afgeleid, nu deze uitgaat van het jaar waarin vergoedingen zijn gevraagd op basis van een achteraf fout gebleken methode. De toelichting motiveert daarnaast niet waarom deze correctiemogelijkheid publiekrechtelijk moet worden geregeld;[3] onduidelijk is waarom dit niet wordt overgelaten aan de overeenkomsten tussen de beheerder en de spoorwegondernemingen. Dit klemt temeer nu in de bepaling de correctiemogelijkheid wordt beperkt tot één jaar.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

2. Stationsportfolio

Het ontwerpbesluit bepaalt dat een exploitant van een passagiersstation[4] jaarlijks kenbaar maakt welke diensten[5] de exploitant levert op dat station, en onder welke voorwaarden en tegen welke

[1] Uitvoeringsverordening (EU) 2015/171 van de Europese Commissie van 4 februari 2015 betreffende bepaalde aspecten van de procedure voor de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PbEU 2015, L 29).
[2] Artikel 8.
[3] Door middel van het ontwerpbesluit.
[4] Als bedoeld in bijlage II, punt 2, onder a, van de richtlijn.
[5] Als bedoeld in bijlage II, punt 2, onder a, van de richtlijn.

vergoeding hiertoe toegang wordt verleend.[6] Deze kennisgeving dient zodanig te zijn vormgegeven dat een spoorwegonderneming zich per dienst of dienstvoorziening op basis van een redelijk aanbod in ieder geval een getrouw beeld kan vormen van:

a. de betreffende dienst of dienstvoorziening;
b. de geldende, economisch aanvaardbare, voorwaarden en vergoedingen;
c. de procedure voor het afnemen van de dienst of dienstvoorziening;
d. de standaardelementen in de gebruiksovereenkomst;
e. de van toepassing zijnde geschillenbeslechtingsprocedure.

Volgens de toelichting geeft dit artikel uitvoering aan artikel 68a van de Spoorwegwet en worden de exploitanten die diensten leveren op stations verplicht om jaarlijks, via een stationswebsite, een portfolio te publiceren.[7]

Artikel 68a Spoorwegwet, zoals dat komt te luiden wanneer het wetsvoorstel dienaangaande tot wet wordt verheven en in werking treedt, biedt de exploitanten van dienstenvoorzieningen nadrukkelijk de keuze om de beheerder de in dat artikel vermelde informatie te verstrekken, dan wel de beheerder naar een website te verwijzen waarop deze informatie kosteloos in elektronische vorm wordt aangeboden.[8] Het artikel biedt geen grondslag om exploitanten die diensten leveren op stations, te verplichten om via een stationswebsite een portfolio te publiceren. Het ontwerpbesluit laat daarom terecht de mogelijkheid open dat de exploitant de betreffende gegevens kenbaar maakt door deze aan de beheerder te verstrekken. Waar echter de formulering van het ontwerpbesluit ruimte laat voor een keuze, sluit de toelichting deze mogelijkheid uit.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te passen.

3. Kosten minimumtoegangspakket

Op grond van de richtlijn wordt voor het minimumtoegangspakket en voor de toegang tot de infrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt, een heffing vastgesteld die gelijk is aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.[9] De toelichting bij het ontwerpbesluit geeft aan dat de vaste kosten, die weliswaar vallen onder het minimumtoegangspakket, maar niet rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst derhalve niet doorgerekend kunnen worden.[10] In het verlengde hiervan komt het de Afdeling wenselijk voor in de toelichting aan te geven hoe kosten die niet doorgerekend kunnen worden, gedekt gaan worden en in hoeverre in de toekomst gebruik gaat worden gemaakt van de mogelijkheid op grond van artikel 32 van de richtlijn een extra heffing te introduceren om alsnog tot een volledige dekking te komen.

De Afdeling adviseert, in het licht van het bovenstaande, de toelichting aan te vullen.

4. Gemiddeld gewogen kapitaallasten

Voor de omschrijving van het begrip ‘redelijke winst’ verwijst het ontwerpbesluit naar de richtlijn.[11] De toelichting bij het ontwerpbesluit geeft aan dat het voor de hand ligt dat de ACM bij het bepalen van wat onder het begrip redelijke winst wordt verstaan gebruik maakt van de zogenaamde gemiddelde gewogen kapitaallasten (Weighted Average Cost of Capital = WACC).[12]

De Afdeling wijst erop dat dit begrip op diverse wijzen kan worden ingevuld. Zo kan bij de berekening van de WACC uitgegaan worden van de daadwerkelijke rentelasten van door de beheerder voor de financiering van de infrastructuur opgenomen leningen, maar blijkt in de praktijk dat de ACM in bepaalde gereguleerde sectoren, zoals de elektriciteitssector, andere aannamen hanteert. Uit de toelichting blijkt niet welke invulling wordt gegeven. Gegeven het belang van de WACC voor de bepaling van de redelijke winst en daardoor indirect de tarieven, adviseert de Afdeling de belangrijkste elementen die ten grondslag moeten liggen aan de berekening te concretiseren.

---

6 Artikel 18.
7 Toelichting, paragraaf 4.2.1.
8 Artikel 68a, van de Spoorwegwet, komt, voor zover hier relevant, als volgt te luiden: 1. Exploitanten van dienstvoorzieningen verstrekken aan de beheerder informatie over de voorwaarden voor toegang en voor verlening van diensten, bedoeld in artikel 67, en informatie over de vergoedingen, bedoeld in artikel 68, of verwijzen de beheerder naar een website waarop deze informatie kosteloos in elektronische vorm wordt aangeboden. 2. (...) 3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld ter uitvoering van het eerste lid. Kamerstukken I 2014/15, 33 965, A.
9 Artikel 31, derde lid, van de richtlijn.
10 Artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.
11 Artikel 1 definieert ‘redelijke winst’ als redelijke winst als bedoeld in artikel 3, onderdeel 17 van richtlijn 2012/34/EU (een rendementsvergoeding op basis van eigen vermogen, waarbij rekening wordt gehouden met het risico, waaronder het risico aan inkomstenzijde of het ontbreken daarvan, waaraan de exploitant van de dienstvoorziening is blootgesteld, en die in de lijn ligt van de gemiddelde opbrengst voor de betrokken sector in de afgelopen jaren).
12 Artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.15.0238/IV

– In artikel 4, onderdeel a, ‘uitsluitend’ vervangen door: volledig.
– De citeertitel vervangen door ‘Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van een Europese spoorwegruimte’.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... houdende regels met betrekking tot de vergoeding minimumtoegangspakket en de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten op het gebied van spoor en houdende wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur ter implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32) (Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 10 juli 2015 nr. IENM/BSK-2015/121487, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32) en de artikelen 31, 61, 62, vierde lid, zesde lid, onderdelen a en d, en zevende lid, 67, eerste en tweede lid, 68, eerste lid, en 68a, tweede lid, van de Spoorwegwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ...., nr. .....);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van ...., nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit en de daarop rustende bepalingen, wordt verstaan onder:
alternatief traject: alternatief traject als bedoeld in artikel 3, onderdeel 9, van richtlijn 2012/34/EU;
dienstregelingsjaar: de periode gelegen tussen het moment, bedoeld in bijlage VII, onderdeel 2, eerste volzin, van richtlijn 2012/34/EU, waarop de wijziging van de dienstregeling plaatsvindt en het daarop volgende moment waarop wijziging van de dienstregeling plaatsvindt;
levensvatbaar alternatief: levensvatbaar alternatief als bedoeld in artikel 3, onderdeel 10, van richtlijn 2012/34/EU;
methode voor toerekening: methode voor de toerekening van de kosten aan het aan spoorwegondernemingen aangeboden minimumtoegangspakket als bedoeld in artikel 63, eerste lid, van de wet;
redelijke winst: redelijke winst als bedoeld in artikel 3, onderdeel 17, van richtlijn 2012/34/EU;
wet: Spoorwegwet.

HOOFDSTUK 2 VERGOEDING MINIMUMTOEGANGSPAKKET

§ 1. Methode voor toerekening

Artikel 2. Toepassing en reikwijdte

1. De beheerder hanteert voor het berekenen van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket de methode voor toerekening overeenkomstig deze paragraaf.

2. De beheerder hanteert de methode voor toerekening op de gehele hoofdspoorweginfrastructuur op eenzelfde wijze.

Artikel 3. Totale kosten

1. Uit de totale begrote kosten van de beheerder wordt een kostenbasis afgeleid, die bestaat uit de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, bedoeld in artikel 31, derde lid, van richtlijn 2012/34/EU en die dient tot het bepalen van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket.

2. De totale begrote kosten mogen gebaseerd zijn op de gemiddelde totale begrote kosten gedurende een periode van ten hoogste tien jaren.

3. Op de totale begrote kosten voor een nieuwe methode voor toerekening, wordt een correctie

aangebracht voor zover er een verschil bestaat tussen de totale begrote kosten voor de vorige methode voor toerekening en de totale kosten die zijn weergegeven in de jaarrekening of jaarrekeningen van de periode waar de totale begrote kosten voor de vorige methode voor toerekening betrekking op hebben.

Artikel 4. Toerekening van kosten

In de methode voor toerekening worden kosten als volgt toegerekend aan de kostenbasis, bedoeld in artikel 3, eerste lid:
a. kosten die in hun geheel rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, worden uitsluitend toegerekend aan de kostenbasis;
b. kosten die voor een deel rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, worden naar rato toegerekend aan de kostenbasis;
c. kosten die niet rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, worden niet toegerekend aan de kostenbasis.

Artikel 5. Wijze en beschrijving van de toerekening van kosten

1. De beheerder bepaalt op basis van:
   a. empirische gegevens, of
   b. de opinies van experts, indien de beheerder niet de beschikking heeft en in redelijkheid ook niet kan hebben over empirische gegevens,

   welke kosten als bedoeld in artikel 4, onderdeel b, worden toegerekend aan de kostenbasis, bedoeld in artikel 3, eerste lid.

2. De methode voor toerekening bevat een beschrijving van de wijze waarop kosten aan de kostenbasis worden toegerekend.

3. De beschrijving, bedoeld in het tweede lid, maakt het oorzakelijk verband tussen kosten en de toerekening aan de kostenbasis aannemelijk.

Artikel 6. Diensten en gebruiksklassen

1. De beheerder kan binnen het minimumtoegangspakket verschillende diensten onderscheiden en voor ieder van deze diensten een aparte vergoeding hanteren.

2. De beheerder kan binnen de onderscheiden diensten verschillende kostengeoriënteerde gebruiksklassen hanteren en voor deze gebruiksklassen verschillende vergoedingen hanteren, voor zover de totale vergoedingen binnen de dienst gelijk blijven aan de kostenbasis van deze dienst.

3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de binnen het minimumtoegangspakket te hanteren diensten en de kostengeoriënteerde gebruiksklassen.

Artikel 7. Bepalen van de vergoeding

1. De beheerder bepaalt de vergoedingen voor het minimumtoegangspakket door de kostenbasis, bedoeld in artikel 3, eerste lid, te delen door de corresponderende begrote gebruiksomvang van het minimumtoegangspakket.

2. Voor zover toepassing is gegeven aan artikel 6, eerste lid, bepaalt de beheerder de vergoedingen voor de onderscheiden diensten door de kostenbasis van deze diensten te delen door de begrote gebruiksomvang van de desbetreffende dienst.

3. Voor zover toepassing is gegeven aan artikel 6, tweede lid, bepaalt de beheerder de vergoedingen voor de onderscheiden gebruiksklassen door de kostenbasis van deze gebruiksklassen te delen door de begrote gebruiksomvang van de desbetreffende gebruiksklasse.

4. Op de begrote gebruiksomvang van het minimumtoegangspakket voor een nieuwe methode voor toerekening wordt een correctie aangebracht voor zover er een verschil bestaat tussen de begrote gebruiksomvang van de vorige methode voor toerekening en de gerealiseerde gebruiksomvang die is weergegeven in het jaarverslag van de periode of perioden waar de begrote gebruiksomvang voor de vorige methode voor toerekening betrekking op heeft.

Artikel 8. Correctie vanwege wijziging van de methode voor toerekening

De beheerder kan op de vergoedingen correcties aanbrengen indien hij in het dienstregelingsjaar

voorafgaande aan het dienstregelingsjaar waarop de vergoeding betrekking heeft, een vergoeding heeft gehanteerd op basis van een methode voor toerekening die de Autoriteit Consument en Markt heeft goedgekeurd en nadien gewijzigd is op basis van een in rechte onaantastbaar geworden:
a. rechterlijke uitspraak, of
b. besluit van de Autoriteit Consument en Markt,
voor zover de vergoeding die in rekening is gebracht afwijkt van de vergoeding die in rekening zou zijn gebracht door middel van de nadien gewijzigde methode voor toerekening.

§ 2 Goedkeuring van de methode voor toerekening

Artikel 9. Toezenden aan de Autoriteit Consument en Markt

1. De beheerder zendt de aanvraag voor goedkeuring voor de methode voor toerekening ten minste negen maanden voorafgaand aan de datum van publicatie van de netverklaring van het dienstregelingsjaar waarop de nieuwe methode voor toerekening van toepassing is aan de Autoriteit Consument en Markt.

2. De beheerder zendt de eerste methode voor toerekening uiterlijk zes maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van de artikelen 2 tot en met 8 van dit besluit ter goedkeuring aan de Autoriteit Consument en Markt.

Artikel 10. Goedkeuring van de methode voor toerekening

1. De Autoriteit Consument en Markt keurt de methode voor toerekening goed indien voldaan is aan de eisen gesteld op grond van de artikelen 2 tot en met 8, de eisen gesteld in de uitvoeringshandelingen, bedoeld in artikel 31, derde lid, van richtlijn 2012/34/EU en de eisen gesteld krachtens artikel 20, tweede lid, onderdelen b en c.

2. De Autoriteit Consument en Markt kan voorwaarden verbinden aan de goedkeuring van de methode voor toerekening.

3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de goedkeuring van de methode voor toerekening door de Autoriteit Consument en Markt.

Artikel 11. Termijn van de goedkeuring

1. De Autoriteit Consument en Markt keurt de methode voor toerekening goed voor een periode van ten hoogste vijf dienstregelingsjaren.

2. Indien de methode voor toerekening niet of niet tijdig wordt goedgekeurd door de Autoriteit Consument en Markt, wordt de geldigheid van de meest recent goedgekeurde methode voor toerekening verlengd tot het moment dat een besluit van de Autoriteit Consument en Markt tot goedkeuring van een nieuwe methode voor toerekening in rechte onaantastbaar is geworden.

HOOFDSTUK 3 DIENSTVOORZIENINGEN EN DIENSTEN

§ 1. Toepassingsbereik

Artikel 12. Reikwijdte

Dit hoofdstuk is niet van toepassing op:
a. lokale spoorwegen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet lokaal spoor, en
b. bijzondere spoorwegen als bedoeld in artikel 2 van de wet voor zover in particulier bezit en uitsluitend gebruikt door de eigenaar voor diens goederenvervoer.

§ 2. Toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten daarbinnen

Artikel 13. Toegang tot dienstvoorzieningen

Een exploitant van een dienstvoorziening verleent aan een spoorwegonderneming op een niet-discriminerende wijze toegang, inclusief toegang via het spoor, tot de dienstvoorzieningen, bedoeld in bijlage II, punt 2, van richtlijn 2012/34/EU, en de diensten die in deze voorzieningen worden geleverd.

Artikel 14. Transparante en niet-discriminerende toegang

1. Indien een exploitant van een dienstvoorziening als bedoeld in bijlage II, punt 2, onder a, b, c, d, g

en i, van richtlijn 2012/34/EU onder de directe of indirecte zeggenschap staat van een instantie of onderneming die ook actief is en een machtspositie heeft op de nationale markten voor spoorvervoerdiensten waarvoor de dienstvoorziening wordt gebruikt, is deze exploitant, ter waarborging van een volledig transparante en niet-discriminerende toegang tot de dienstvoorziening en de daarin te leveren diensten, zodanig georganiseerd dat deze ten aanzien van organisatie en besluitvorming onafhankelijk is van deze instantie of onderneming.

2. De exploitant en de instantie of onderneming, bedoeld in het eerste lid, voeren gescheiden boekhoudingen voor alle dienstvoorzieningen als bedoeld in bijlage II, punt 2, van richtlijn 2012/34/EU.

3. Indien een dienstvoorziening als bedoeld in bijlage II, punt 2, onder a, b, c, d, g en i, van richtlijn 2012/34/EU door de beheerder wordt geëxploiteerd of de exploitant ervan onder de directe of indirecte zeggenschap staat van de beheerder, wordt aan de onafhankelijkheid, bedoeld in het eerste lid, voldaan indien wordt voldaan aan de vereisten genoemd in artikel 7 van richtlijn 2012/34/EU.

Artikel 15. Procedure verzoek om toegang

1. Een exploitant van een dienstvoorziening beantwoordt een verzoek van een spoorwegonderneming om toegang tot en levering van diensten in een dienstvoorziening als bedoeld in bijlage II, punt 2, van richtlijn 2012/34/EU binnen de daarvoor krachtens artikel 70, derde lid, van de wet vastgestelde redelijke termijn.

2. Het verzoek wordt slechts afgewezen indien er een levensvatbaar alternatief is dat de spoorwegonderneming in staat stelt de betrokken goederen- of passagiersvervoerdienst op hetzelfde traject of op een alternatief traject onder economisch aanvaardbare voorwaarden te exploiteren.

3. Onverminderd het tweede lid motiveert een exploitant als bedoeld in artikel 14, eerste lid, een afwijzing van een verzoek schriftelijk, waarbij tevens wordt aangegeven welke levensvatbare alternatieven er zijn in andere dienstvoorzieningen.

4. Onverminderd het tweede lid is een exploitant van een dienstvoorziening niet verplicht om te investeren in middelen of voorzieningen teneinde aan alle verzoeken van spoorwegondernemingen tegemoet te kunnen komen.

Artikel 16. Toegang tot aanvullende diensten

Indien een exploitant van een dienstvoorziening voorziet in een aanvullende dienst als bedoeld in bijlage II, punt 3, van richtlijn 2012/34/EU, biedt hij deze op verzoek en op niet-discriminerende wijze aan een spoorwegonderneming aan.

Artikel 17. Toegang tot ondersteunende diensten

1. Een spoorwegonderneming mag een exploitant van een dienstvoorziening om een bijkomende reeks in bijlage II, punt 4, van richtlijn 2012/34/EU bedoelde ondersteunende diensten verzoeken.

2. De exploitant, bedoeld in het eerste lid, is niet verplicht een dienst als bedoeld in het eerste lid te verlenen.

3. Wanneer de exploitant van een dienstvoorziening een of meer ondersteunende diensten als bedoeld in het eerste lid aan een of meer spoorwegondernemingen aanbiedt, biedt hij deze op verzoek en op niet-discriminerende wijze aan alle spoorwegondernemingen aan.

Artikel 18. Stationsportfolio

Een exploitant van een passagiersstation als bedoeld in bijlage II, punt 2, onder a, van richtlijn 2012/34/EU, maakt jaarlijks kenbaar welke diensten als bedoeld in bijlage II, punt 2, onder a, van richtlijn 2012/34/EU de exploitant levert op dat station, en onder welke voorwaarden en tegen welke vergoeding hiertoe toegang wordt verleend, op zodanige wijze dat een spoorwegonderneming zich per dienst of dienstvoorziening op basis van een redelijk aanbod in ieder geval een getrouw beeld kan vormen van:
a. de betreffende dienst of dienstvoorziening;
b. de geldende, economisch aanvaardbare, voorwaarden en vergoedingen;
c. de procedure voor het afnemen van de dienst of dienstvoorziening;
d. de standaardelementen in de gebruiksovereenkomst;

e. de van toepassing zijnde geschillenbeslechtingsprocedure.

§ 3. Vergoedingen

Artikel 19. Kosten plus redelijke winst

Een vergoeding bedraagt niet meer dan de kosten die nodig zijn om een dienst te verrichten, vermeerderd met een redelijke winst, indien deze dienst betrekking heeft op het verlenen van toegang via het spoor binnen een dienstvoorziening als bedoeld in bijlage II, punt 2, van richtlijn 2012/34/EU ten behoeve van het verlenen van een desbetreffende dienst in die voorziening of op het verlenen van een dienst als bedoeld in bijlage II, punt 3 of 4, van richtlijn 2012/34/EU die slechts door één exploitant van een dienstvoorziening wordt aangeboden.

HOOFDSTUK 4 REGELS TER GOEDE UITVOERING

Artikel 20. Nadere regels

1. In het belang van een goede uitvoering van dit besluit kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld met betrekking tot:
   a. het omschrijven van dienstvoorzieningen als bedoeld in bijlage II, punt 2, van richtlijn 2012/34/EU;
   b. het vaststellen van voorwaarden en de wijze van jaarlijks kenbaar maken, bedoeld in artikel 18;
   c. de wijze waarop kosten kunnen worden vastgesteld en toegerekend, benodigd om een dienst te verrichten, vermeerderd met een redelijke winst als bedoeld in artikel 19;
   d. artikel 68a van de wet.

2. Bij ministeriële regeling kunnen tevens nadere regels worden gesteld met betrekking tot:
   a. de te volgen procedure en criteria voor toegang tot dienstvoorzieningen, die onder andere noodzakelijk kunnen zijn voor de goede uitvoering van de uitvoeringshandelingen, bedoeld in artikel 13, negende lid, van richtlijn 2013/34/EU;
   b. de toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket, die onder andere noodzakelijk kunnen zijn voor de goede uitvoering van de uitvoeringshandelingen op grond van artikel 31, derde lid, van richtlijn 2012/34/EU;
   c. de eisen aan de methode voor toerekening, die onder andere noodzakelijk kunnen zijn voor de goede uitvoering van de uitvoeringshandelingen op grond van artikel 31, derde lid, van richtlijn 2012/34/EU.

HOOFDSTUK 5 WIJZIGING VAN ANDERE ALGEMENE MAATREGELEN VAN BESTUUR

§ 1. Wijziging van het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen

Artikel 21

Het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 10 komt te luiden:

> **Artikel 10**
>
> Een aanvraag tot verlening van een bedrijfsvergunning bevat met het oog op het vereiste van financiële draagkracht de laatste jaarrekening of jaarbalans van de aanvrager alsmede de informatie, bedoeld in bijlage III van richtlijn 2012/34/EU.

B

In paragraaf 7 van hoofdstuk 2 wordt na artikel 10 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

> **Artikel 11**
>
> Voor de aanvraag tot verlening van een bedrijfsvergunning maakt Onze Minister gebruik van een vastgestelde modelvergunning als bedoeld in bijlagen I en II van Uitvoeringsverordening (EU) 2015/171 van de Europese Commissie van 4 februari 2015 betreffende bepaalde aspecten van de procedure voor de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PbEU 2015, L 29) en met inachtneming van het daaromtrent bepaalde in artikel 3 van die uitvoeringsverordening.

C

Artikel 12, tweede lid, komt te luiden:

2. In elk geval meldt een spoorwegonderneming:
   a. een wijziging van de naam van de onderneming of van een van de namen van de natuurlijke personen of rechtspersonen die gezamenlijk als spoorwegonderneming optreden;
   b. een voorgenomen ingrijpende wijziging of uitbreiding van de activiteiten van de spoorwegonderneming.

§ 2. Wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur

Artikel 22

Het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de omschrijving van het begrip *internationaal overeengekomen* paden wordt 'artikel 15 van richtlijn 2001/14/EG' vervangen door: artikel 40, eerste en vijfde lid, van richtlijn 2012/34/EU.

2. De omschrijving van het begrip *openbaar vervoer* komt te luiden: voor een ieder openstaand personenvervoer per trein volgens een dienstregeling;.

B

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel a vervalt.

2. Onderdelen b tot en met f worden verletterd tot a tot en met e.

C

Artikel 4 komt te luiden:

Artikel 4

1. De beheerder zorgt voor een eerlijke, niet-discriminerende en transparante verdeling van de capaciteit.

2. De beheerder en gerechtigden nemen bij de capaciteitsverdelingsprocedure voor de normale dienstregeling de procedure van de artikelen 44, 45 en 46 en het tijdschema van bijlage VII van richtlijn 2012/34/EU in acht.

3. De beheerder sluit een gerechtigde uit van toewijzing van capaciteit als bedoeld in artikel 57, derde lid, van de wet, nadat hiertoe door de Autoriteit Consument en Markt op grond van de artikelen 70 of 71, tweede lid, van de wet een onherroepelijk besluit is genomen.

4. De beheerder eerbiedigt de commerciële vertrouwelijkheid van de aan hem door gerechtigden verstrekte gegevens.

D

In artikel 4a, eerste lid, wordt 'artikel 21, zesde lid, van richtlijn 2001/14/EG' vervangen door: artikel 46, zesde lid, van richtlijn 2012/34/EU.

E

Aan artikel 6, derde lid, wordt na de laatste volzin een zin toegevoegd, luidende: De beheerder stelt de gerechtigden zo spoedig mogelijk in kennis van de niet-beschikbaarheid van de capaciteit vanwege bedoeld onderhoud en werkzaamheden.

F

Artikel 7 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘een verhoging als bedoeld in artikel 62, derde lid, van de wet’ vervangen door: een heffing als bedoeld in artikel 62, zesde lid, onderdeel a, van de wet.

2. In de aanhef van het tweede lid wordt ‘de verhoging, bedoeld in artikel 62, derde lid, van de wet’ vervangen door: de heffing, bedoeld in artikel 62, zesde lid, onderdeel a, van de wet.

3. In het tweede lid, onderdeel b, wordt ‘artikel 25 van richtlijn 2001/14/EG’ vervangen door: artikel 50 van richtlijn 2012/34/EU.

4. In het tweede lid, onderdeel c, wordt ‘artikel 26 van richtlijn 2001/14/EG’ vervangen door: artikel 51 van richtlijn 2012/34/EU.

5. In het derde lid wordt ‘de verhoging’ vervangen door: de heffing.

6. In de aanhef van het vierde lid wordt ‘de verhoging, bedoeld in artikel 62, derde lid, van de wet’ vervangen door: de heffing, bedoeld in artikel 62, zesde lid, onderdeel a, van de wet.

7. In het vierde lid, onderdeel a, wordt ‘de verhoging’ vervangen door ‘de heffing’ en wordt ‘artikel 25 van richtlijn 2001/14/EG’ vervangen door: artikel 50 van richtlijn 2012/34/EU.

8. In het vierde lid, onderdeel b, wordt ‘artikel 26 van richtlijn 2001/14/EG’ vervangen door: artikel 51 van richtlijn 2012/34/EU.

9. In het vijfde lid wordt ‘artikel 26 van richtlijn 2001/14/EG’ vervangen door: artikel 51 van richtlijn 2012/34/EU.

G

In paragraaf 6 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

> **Artikel 14**
>
> Dit besluit berust mede op de artikelen 59, vierde lid, en 62, zesde lid, onderdeel a, en zevende lid, van de Spoorwegwet.

HOOFDSTUK 6. SLOTBEPALINGEN

Artikel 23. Omhangbepaling

Het Besluit HSL-heffing 2015 berust op artikel 62, zesde lid, onderdeel d, en zevende lid, van de Spoorwegwet.

Artikel 24. Inwerkingtreding

De artikelen van dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 25. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

1. Inleiding

Richtlijn 2012/34/EU (herschikking) tot instelling van één Europese spoorwegruimte (hierna: de richtlijn)[1] is op 15 december 2012 in werking getreden. Deze richtlijn is grotendeels geïmplementeerd in de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en de Wet lokaal spoor[2]. Daarnaast vindt implementatie plaats in dit besluit.

Ten eerste behelst het besluit een verdere uitwerking van het heffingskader voor de vergoeding voor het minimumtoegangspakket (voorheen de 'gebruiksvergoeding'). Conform de richtlijn is een spoorwegonderneming voor het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur een vergoeding verschuldigd aan de infrastructuurbeheerder (hierna: de beheerder). Een beheerder in de zin van het onderhavige besluit is hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1 van de Spoorwegwet ('houder van een concessie als bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de Spoorwegwet'). De beheerder stelt de hoogte van deze vergoeding vast. Op grond van de richtlijn is deze vergoeding gelijk aan de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. In dit besluit is de vaststelling van de methode voor de toerekening van kosten die ten grondslag ligt aan deze vergoeding geregeld. Daarnaast bevat dit besluit regels over de goedkeuring van deze methodiek door de Autoriteit Consument en Markt (verder: de ACM).

Ten tweede bevat het besluit nadere regels omtrent de verlening van toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten. Deze nadere regels betreffen onder meer de transparante informatievoorziening over vergoedingen en de voorwaarden voor toegang. Hierbij is het uitgangspunt dat een exploitant aan spoorwegondernemingen op non-discriminatoire basis toegang verleent tot dienstvoorzieningen en diensten.

Ten derde zijn het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen en het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur in overeenstemming gebracht met de richtlijn en de op de richtlijn gebaseerde uitvoeringsverordening over de bedrijfsvergunning[3].

Deze onderwerpen worden in het vervolg van de toelichting besproken. De transponeringstabel is in hoofdstuk II van deze toelichting opgenomen.

2. Systematiek

In dit besluit zijn de regels inzake de vergoeding minimumtoegangspakket en de toegang tot dienstvoorzieningen en diensten op hoofdlijnen geregeld. Indien nodig kan daaraan bij ministeriële regeling nadere invulling worden gegeven. Voor deze systematiek is gekozen omdat een aantal onderwerpen uit de richtlijn nader uitgewerkt worden in Europese regels. In de richtlijn is namelijk in een aantal artikelen de bevoegdheid voor de Europese Commissie (verder: de Commissie) opgenomen om uitvoeringshandelingen vast te stellen, ter nadere uitwerking van de richtlijn. Het betreft zowel de mogelijkheid daartoe als de verplichting om die uitwerking voor een specifieke datum gereed te hebben. De Commissie kiest de verordening als instrument voor de nadere uitwerkingen. Deze uitvoeringsuitvoeringsverordeningen zijn rechtstreeks bindend.

Momenteel bereidt de Commissie deze verordeningen voor een groot aantal van de uitvoeringshandelingen voor. Voor de in dit besluit geregelde onderwerpen gaat het om de vergoeding voor het minimumtoegangspakket (de modaliteiten voor het berekenen van de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst), de toegang tot dienstvoorzieningen en levering van diensten en de bedrijfsvergunning. Laatstgenoemde leidt tot aanpassing van bestaande regelgeving. De uitvoeringsverordening inzake de vergoeding voor het minimumtoegangspakket is op 16 april 2015 aangenomen. Het is op dit moment niet bekend wanneer deze verordening in het publicatieblad van de Europese Unie zal worden gepubliceerd. De verordening over dienstvoorzieningen en diensten is nog niet opgesteld. De gekozen systematiek voorkomt dat het besluit op of vlak na het tijdstip van

---

1 Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32).

2 Wet van PM tot wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32) (Stb. PM).

3 Uitvoeringsverordening (EU) 2015/171 van de Europese Commissie van 4 februari 2015 betreffende bepaalde aspecten van de procedure voor de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PbEU 2015, L 29).

inwerkingtreding niet in overeenstemming blijkt te zijn met de Europese regels. Tevens kan tijdig worden voldaan aan wijzigingen daarvan.

Verder is er voor gekozen om in dit besluit geen invulling te geven aan eisen die in de richtlijn niet zijn uitgewerkt. Nadere invulling van deze (open) Europese regels houdt het risico in dat er – onbedoeld – andere drempels worden opgeworpen. De spoorwegmarkt is daarmee niet gediend. Daarnaast kan dit leiden tot onjuiste implementatie. Gezien voorgaande afwegingen, worden in dit besluit enkel de omschrijvingen uit de richtlijn gehanteerd.
Als voorbeeld kan worden genoemd de omkering van de bewijslast. Dit is aan de orde indien een spoorwegonderneming een verzoek tot toegang tot diensten als bedoeld in bijlage II, punt 2, of de levering van zulke diensten wil afwijzen. Zoals in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Spoorwegwet in verband met de implementatie van de richtlijn[4] is aangegeven, is dit een belangrijke wijziging ten opzichte van de oude richtlijnen van het eerste spoorpakket. Afwijzing van een verzoek tot toegang mag alleen indien er levensvatbare alternatieven zijn die de verzoekende onderneming in staat stellen de vervoerdienst op hetzelfde traject of op alternatieve trajecten onder economisch aanvaardbare voorwaarden te exploiteren. De richtlijn bevat geen nadere kaders voor de spoorwegonderneming om te bepalen of er daadwerkelijk sprake is van zo'n levensvatbaar alternatief. De beantwoording van die vraag zal immers verschillend zijn, afhankelijk van de specifieke verzoeker. Achterliggende reden voor het omkeren van de bewijslast is het wegnemen van een barrière voor de toetreding van andere spoorwegondernemingen tot de spoorwegmarkten van de lidstaten van de Europese Unie. Een nadere nationale invulling zou dit teniet kunnen doen.
Daarnaast heeft de Commissie op grond van artikel 15 van de richtlijn een toezichthoudende rol op de spoorwegmarkt. Wijzigingen van de Europese regels kunnen hieruit voortvloeien.
De gekozen systematiek maakt het mogelijk dat tijdig aan Europese ontwikkelingen en aan Europese uitvoeringshandelingen kan worden voldaan.

3. Vergoeding minimumtoegangspakket

Ter implementatie van de richtlijn zijn onder andere de artikelen 62 en 63 van de Spoorwegwet gewijzigd bij de eerdergenoemde wet. In die artikelen zijn regels vastgesteld voor de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. Het gaat hier om een vergoeding die een spoorwegonderneming betaalt aan de beheerder die gelijk is aan de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Het besluit stelt nadere regels vast omtrent de vergoeding voor het minimumtoegangspakket.

3.1 Invulling heffingskader

Op basis van artikel 29, eerste lid, van de richtlijn dienen de lidstaten een heffingskader op te stellen, dat gebaseerd is op de heffingsbeginselen uit artikel 31 van de richtlijn. Het heffingskader en de heffingsvoorschriften worden gevormd door artikel 62 van de Spoorwegwet en de artikelen 2 tot en met 11 van het besluit en indien een ministeriële regeling op grond van dat besluit over de vergoeding minimumtoegangspakket wordt opgesteld, mede door die regeling. Indien er regels zijn opgesteld over de heffingen, bedoeld in de artikelen 32 tot en met 36 van richtlijn 2012/34/EU, maken die regels eveneens onderdeel uit van het heffingskader. Hoofdstuk 2 van dit besluit dient ter verdere invulling van het heffingskader. Daarin zijn allereerst de regels vastgesteld die worden bedoeld in artikel 62, vierde en vijfde lid, van de Spoorwegwet. Het gaat hier om nadere regels voor de vaststelling van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. Daarnaast bevat het besluit regels voor de goedkeuring door de ACM van de methode voor de toerekening van kosten (hierna: methode voor toerekening) die ten grondslag ligt aan de vergoeding voor het minimumtoegangspakket, zoals bedoeld in artikel 63, derde lid, van de Spoorwegwet. De totale kosten, opgenomen in de begroting van de beheerder, vormen het uitgangspunt van de methode voor toerekening. Ter uitvoering van het heffingskader kunnen bij ministeriële regeling in de zogenaamde 'heffingsvoorschriften' aanvullende eisen worden gesteld aan de door de beheerder vast te stellen methode voor toerekening en aan de goedkeuringsprocedure van de methode voor toerekening door de ACM. De regels op basis van artikel 62, zesde lid, van de Spoorwegwet, over tariefdifferentiatie in de vorm van aanvullende heffingen, bijtellingen, kortingen en aftrek (de prijsprikkels) zullen in een andere algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

Zoals in paragraaf 2 is uiteengezet, is er voor gekozen om het kader voor de toerekening van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien als bedoeld in artikel 31, derde lid, van de richtlijn, en de methode voor toerekening op hoofdlijnen te regelen. Indien nodig kan daaraan bij ministeriële regeling nadere invulling worden gegeven.

---

[4] Kamerstukken II 2013/14, 33 965, nr. 3.

3.2 Vergoeding voor het minimumtoegangspakket

Het minimumtoegangspakket is gedefinieerd in bijlage II, punt 1, van de richtlijn. Het bevat essentiële diensten die de beheerder verleent aan een spoorwegonderneming om het exploiteren van treindiensten mogelijk te maken. Het gaat hier om:

- het behandelen van aanvragen voor spoorweginfrastructuurcapaciteit;
- het recht gebruik te maken van de toegewezen capaciteit;
- het gebruik van de spoorweginfrastructuur, inclusief de aansluitingen en wissels op het net;
- treinbeheer met inbegrip van seinen, regeling, treindienstleiding en de overdracht en levering van informatie over treinbewegingen;
- in voorkomend geval het gebruik van elektrische voedingsinstallaties ten behoeve van de tractie;
- alle andere informatie die nodig is om de dienst waarvoor capaciteit aangevraagd is, tot stand te brengen of te exploiteren.

De beheerder heeft de mogelijkheid om de vergoeding voor het minimumtoegangspakket voor bovengenoemde diensten toe te rekenen aan door de beheerder vastgestelde tariefdragers. Het minimumtoegangspakket is van toepassing op alle als hoofdspoorweginfrastructuur aangewezen spoorweginfrastructuur. Op de gehele hoofdspoorweginfrastructuur wordt dus één methode voor toerekening toegepast voor de berekening van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket.

Op basis van artikel 31, derde lid, van de richtlijn, is de vergoeding voor het minimumtoegangspakket kostengeoriënteerd: alleen de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst mogen onderdeel uitmaken van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. Het vereiste van kostenoriëntatie geldt eveneens wanneer op basis van artikel 31, zesde lid, van de richtlijn de vergoeding voor het minimumtoegangspakket evenredig wordt verdeeld over een voldoende aantal treindiensten en tijden, teneinde ongewenste onevenredige schommelingen te vermijden.

3.3 Methode voor de toerekening van kosten

De aan de spoorwegonderneming in rekening gebrachte (kostengeoriënteerde) vergoeding voor het minimumtoegangspakket komt tot stand aan de hand van een door de beheerder vastgestelde methode voor toerekening. Dit besluit bevat regels waaraan deze methode voor toerekening dient te voldoen.

De beheerder hanteert een methode voor toerekening, welke in 2012 is afgestemd tussen de beheerder en de ACM. De methode voor toerekening is het uitgangspunt voor het vaststellen van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. De uitgangspunten van de methode voor toerekening uit dit besluit en de desbetreffende uitvoeringsverordening van de Europese Commissie worden voor het eerst opgenomen in de definitieve netverklaring van 2018. Tot die tijd hanteert de beheerder de hiervoor bedoelde methode.

De begroting van de beheerder vormt het uitgangspunt voor de methode voor toerekening, conform de huidige praktijk van de beheerder op basis van de in 2012 afgestemde methode voor toerekening. Dit betekent dat de methode voor toerekening uitgaat van door de beheerder begrote totale kosten, waarbij de beheerder deze kosten mag baseren op gemiddelde totale kosten over een aantal jaren. Vervolgens dient vastgesteld te worden welke van deze kosten rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Het is mogelijk voor de beheerder om onderlinge verschillen in kostencategorieën te verwerken. De kosten die de beheerder toerekent aan het minimumtoegangspakket dienen evenwel de totale kosten uit de begroting niet te overschrijden.
De kosten die geheel of gedeeltelijk toegerekend worden aan het minimumtoegangspakket, worden uiteindelijk in de vorm van tarieven als vergoeding in rekening gebracht aan spoorwegondernemingen. Deze tarieven dienen te worden berekend door de (gedeeltelijke) kosten die toe te rekenen zijn aan het minimumtoegangspakket te delen door de begrote volumes van gebruik.

Op basis van artikel 31, derde lid, van de richtlijn heeft de Commissie in de betreffende uitvoeringsverordening modaliteiten vastgesteld voor het berekenen van deze rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeiende kosten. Dit betreft bepalingen over de stappen ter berekening van de integrale kostenbasis van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket, het bepalen welke kosten wel of niet vallen onder de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, alsmede de overgangsbepalingen voor de infrastructuurbeheerder.Deze modaliteiten zijn integraal van toepassing op de door de beheerder vast te stellen methode voor toerekening van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket.

3.4 Goedkeuring door de Autoriteit Consument en Markt

De ACM keurt de door de beheerder vastgestelde methode voor toerekening vooraf goed. Pas na

onherroepelijke goedkeuring door de ACM, mag de beheerder de methode voor toerekening toepassen bij het vaststellen van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. Dit systeem leidt tot een transparant speelveld voor zowel de beheerder als de spoorwegondernemingen, met duidelijkheid over de totstandkoming van gehanteerde tarieven voor het minimumtoegangspakket. De ACM keurt de methode voor toerekening goed op basis van de door de Commissie vast te stellen uitvoeringshandelingen, en aan de hand van de eisen geformuleerd in dit besluit. De goedkeurings-procedure van de ACM heeft betrekking op drie aspecten. Ten eerste toetst de ACM de kostenbasis van de methode voor toerekening. Ten tweede toetst de ACM in hoeverre de beheerder in de methode voor toerekening opgevoerde kosten toerekent aan het minimumtoegangspakket en de bepaling van de 'rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeiende kosten' correct uitvoert. Ten derde toetst de ACM de beschrijving van de methode.

Op de voorbereiding van een besluit omtrent goedkeuring van de methode voor toerekening is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Wanneer de ACM de door de beheerder vastgestelde methode voor toerekening goedkeurt, heeft deze goedgekeurde methode voor toerekening een geldigheid van ten hoogste vijf dienstregelingsjaren. Met deze geldigheidsduur wordt beoogd stabiliteit en transparantie te scheppen voor beheerder en spoorwegonderneming gedurende een periode die afzonderlijke dienstregelingsjaren overstijgt.

4. Dienstvoorzieningen en diensten

In het besluit zijn regels opgenomen over de voorwaarden voor toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten en daarmee ook de vergoedingen voor deze toegang en de bijbehorende transparante informatievoorziening. De artikelen over dienstvoorzieningen en diensten zijn gebaseerd op de artikelen 67 tot en met 68a van de Spoorwegwet.

4.1 Recht op toegang

Het kernprincipe van het recht op toegang tot dienstvoorzieningen en diensten in de richtlijn is dat de exploitant van een dienstvoorziening[5] (verder: exploitant) toegang tot de diensten en dienstvoorzieningen genoemd in bijlage II bij de richtlijn, op non-discriminatoire basis verleent aan spoorwegondernemingen. Het verlenen van non-discriminatoire toegang betekent dat de exploitant van een dienstvoorziening geen toegangsvoorwaarden oplegt die een spoorwegonderneming direct of indirect benadelen ten opzichte van andere spoorwegondernemingen.
Voor de verdere uitleg van het begrip non-discriminatie komt al snel het mededingingsrecht in beeld. Met dit mededingingsrechtelijk aanknooppunt kan bij de uiteindelijke beoordeling van tarieven en voorwaarden aansluiting worden gezocht bij de omschrijving van het begrip discriminatie zoals die is neergelegd in artikel 102, onderdeel c, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Er is dan tevens sprake van discriminatie in geval van gelijkwaardige prestaties waarvoor verschillende tarieven of voorwaarden gelden, als dit verschil in behandeling leidt tot een nadeel in de concurrentiepositie van gebruikers van dienstvoorzieningen en diensten.

Het besluit verwijst naar bijlage II, punten 2, 3 en 4, van de richtlijn. Dit betekent dat direct naar de categorie als daarin genoemd wordt verwezen in plaats van de categorieën over te nemen in Nederlandse wetgeving. De opsomming van diensten als bedoeld in punt 2, is limitatief. De bijlage is opgedeeld in vier categorieën waarvoor verschillende regimes gelden. De vier categorieën zijn:
1. diensten in het minimumtoegangspakket (bijlage II, punt 1);
2. dienstvoorzieningen en de daarin verleende diensten (bijlage II, punt 2);
3. aanvullende diensten (bijlage II, punt 3);
4. ondersteunende diensten (bijlage II, punt 4)

Punt 1 van bijlage II bevat het minimumtoegangspakket, zie hiervoor de toelichting in paragraaf 3. Dit is geen onderdeel van het onderwerp dienstvoorzieningen en diensten.

Indien de beheerder punt 2, 3 of 4 diensten aanbiedt, als weergegeven in bijlage II van de richtlijn, is de beheerder een exploitant van een dienstvoorziening. Dit geldt bijvoorbeeld voor de situatie waarin de beheerder een tankinstallatie aanbiedt.

[5] In artikel 1 van de Spoorwegwet omschreven als: een exploitant van een dienstvoorziening als bedoeld in artikel 3, onderdeel 12 van richtlijn 2012/34/EU; i.e. iedere publieke of privaatrechtelijke entiteit die verantwoordelijk is voor het beheer van een of meer dienstvoorzieningen of voor het verrichten van een of meer diensten voor spoorwegondernemingen als bedoeld in bijlage II, punten 2 tot en met 4.

4.1.1 Toegang tot de spoorweginfrastructuur

Om het recht op toegang tot dienstvoorzieningen en diensten te kunnen verwezenlijken, is het nodig om de dienstvoorzieningen en de daarin verleende diensten te bereiken. Meer specifiek betekent dit onder meer recht op toegang tot de volgende soorten infrastructuur:

1. spoorinfrastructuur die zee- en binnenhavens verbindt aan de hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: HSWI);
2. de spoorweg die de dienstvoorzieningen (als genoemd in bijlage II van de richtlijn) verbindt aan de HSWI;
3. de spoorweg op het privéterrein van een exploitant met een dienstvoorziening – 'toegang via het spoor' genoemd.

Infrastructuur die slechts één eindgebruiker bedient of kan bedienen, kan worden uitgezonderd van het recht op toegang. De eindgebruiker is diegene die de infrastructuur benut voor diens eigen goederenvervoer.

4.1.2 Toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten daarbinnen (bijlage II, punt 2)

In het besluit wordt ook het recht op toegang tot dienstvoorzieningen en de daarin geleverde diensten in punt 2 van bijlage II uitgewerkt. Het betreft dienstvoorzieningen die nauw verband houden met het minimumtoegangspakket maar daartoe niet behoren. Het gaat onder meer om passagiersstations en tankinstallaties. De richtlijn verplicht exploitanten om spoorwegondernemingen onder voorwaarden toegang te verlenen tot dienstvoorzieningen en de daarin verleende diensten. Een voorbeeld is de voorwaarde dat een aanvraag voor bepaalde diensten alleen mag worden afgewezen door een exploitant als een levensvatbaar alternatief beschikbaar is die de verzoekende spoorwegonderneming in staat stelt haar vervoerdienst op hetzelfde traject of op een alternatief traject onder economisch aanvaardbare voorwaarden te exploiteren.

Remisestations (ook wel aangeduid als opstelsporen) maken in Nederland onderdeel uit van de spoorweginfrastructuur en verbinden deze met private spoorwegen, die al dan niet leiden naar dienstvoorzieningen. Remisestations worden in de richtlijn ook als dienstvoorzieningen aangewezen (punt 2 van bijlage II). Het gebruik van remisestations betekent dat gebruik wordt gemaakt van de hoofdspoorweginfrastructuur. Daarom is besloten om – gelijk het staande beleid – het gebruik van de opstelsporen en de spoorwegen die (ook) dienst doen als remisestations niet tot de dienstvoorzieningen of diensten te rekenen maar tot het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur en daarmee tot het minimumtoegangspakket. Dit heeft gevolgen voor de vergoedingen die in rekening mogen worden gebracht (zie vergoedingen). De extra voorzieningen ter plaatse van remisestations die naast het gebruik van de spoorweg worden aangeboden, behoren wel tot de punt 2 diensten.

4.1.3 Procedure

Indien een spoorwegonderneming een verzoek tot toegang tot een bijlage II, punt 2 dienst indient, dient de exploitant deze te beantwoorden binnen een redelijke, door de ACM bepaalde termijn. Een exploitant mag een verzoek tot toegang tot een dienstvoorziening en de daarin verleende diensten die vallen onder punt 2 van bijlage II slechts afwijzen als een levensvatbaar alternatief beschikbaar is. Dit is een omkering van de bewijslast ten opzichte van de vroegere situatie. Deze regels zijn neergelegd in het besluit. Er is sprake van een levensvatbaar alternatief wanneer dit de spoorwegonderneming in staat stelt op hetzelfde traject of op alternatieve trajecten de betrokken goederen- of passagiersvervoerdienst onder economisch aanvaardbare voorwaarden te exploiteren. De levensvatbaarheid van een alternatief is onder andere afhankelijk van de aard van de gevraagde dienst en van de identiteit van de verzoekende spoorwegonderneming. De exploitant is niet verplicht om te investeren in middelen of voorzieningen teneinde aan alle verzoeken van spoorwegondernemingen tegemoet te komen.

Indien een exploitant bepaalde dienstvoorzieningen[6] uit bijlage II, punt 2, beheert en de toegang daartoe weigert, moet hij dit schriftelijk motiveren. De exploitant dient aan te geven wat het levensvatbare alternatief is. Spoorwegondernemingen kunnen een klacht indienen bij de ACM. De levensvatbaarheid van een alternatief kan door de ACM worden beoordeeld op grond van de definitie opgenomen in dit besluit en met inachtneming van het reguliere mededingingsrecht. Afhankelijk van het specifieke verzoek kan de ACM bij haar beoordeling aspecten betrekken als de frequentie van het gebruik, de vraag of het eenmalig of langdurig gebruik betreft, het belang van de verzoeker, de vraag of de verzoeker al dan niet is gevestigd in Nederland en het eventueel spoedeisend karakter van het verzoek.

[6] Bijlage II, punt 2, onder a, b, c, d, g en i.

Meer in het bijzonder ten aanzien van dienstvoorzieningen en diensten als bedoeld in bijlage II, punt 2, onderdelen a, f en i van de richtlijn geldt dat de ACM ex ante toezicht houdt. Dit toezicht vindt regeling in de artikelen 68b en 68c van de Spoorwegwet[7].
Het gaat hierbij bijvoorbeeld om toegang tot passagiersstations en bijbehorende diensten, zoals loketruimte, wachtruimte en betaalpaaltjes, en om andere diensten en voorzieningen.

Er is voor gekozen om dit toezicht te beperken tot situaties waarin er sprake is van een aanbesteding van een concessie voor regionaal openbaar vervoer per trein en er maar één aanbieder is van de genoemde dienstvoorzieningen of diensten op één locatie. Deze worden in de praktijk voornamelijk aangeboden door de grootste marktpartij, momenteel NS, of door de beheerder. Transparante en evenwichtige prijzen en voorwaarden die op voorhand getoetst zijn door de ACM, kunnen voorkomen dat er achteraf gerechtelijke procedures worden opgestart over de hoogte van de vergoeding of het niet tijdig bieden van transparantie over deze tarieven.
Het is van belang dat een exploitant van dienstvoorzieningen redelijke vergoedingen vraagt aan de spoorwegondernemingen. De bewijslast daarvoor ligt bij de partij die het tarief voorstelt. De ACM is bevoegd om de redelijkheid van de tarieven te toetsen en voorts, om aan de tarieven nadere regels te stellen.

4.1.4 Exploitanten onder zeggenschap van een spoorwegonderneming met machtspositie

Om transparantie te garanderen dienen exploitanten van bepaalde dienstvoorzieningen[8] die onder (directe of indirecte) zeggenschap staan van een spoorwegonderneming die actief is op de nationale markten voor spoorvervoersdiensten waarvoor de dienstvoorziening wordt gebruikt en daarop een machtspositie heeft, aan twee onafhankelijkheidseisen te voldoen. In de eerste plaats moet de exploitant organisatorisch en wat de besluitvorming aangaat onafhankelijk zijn van de spoorwegonderneming. Het is niet eenvoudig om in algemene zin te omschrijven wat moet worden verstaan onder de hier bedoelde organisatorische scheiding. Duidelijk is in elk geval dat indien de exploitant aantoont dat er sprake is van afzonderlijke rechtspersonen, of een aparte afdeling binnen een rechtspersoon een dergelijke organisatorische scheiding kan worden aangenomen. In de tweede plaats is een boekhoudkundige scheiding tussen de exploitant en de spoorwegonderneming vereist. Dit betekent in ieder geval dat de exploitant gescheiden balansen en winst -en -verliesrekeningen moet voeren.

Wanneer de exploitant van bepaalde dienstvoorzieningen[9], waaronder tankinstallaties, onder zeggenschap staat van de beheerder dient te worden voldaan aan de eisen gesteld in artikel 7 van de richtlijn. Deze borgen de onafhankelijkheid van de beheerder ten opzichte van spoorwegondernemingen.

4.1.5 Vergoedingen

De vergoedingen die in rekening worden gebracht voor dienstvoorzieningen en de daarin verleende diensten mogen niet meer bedragen dan een kostengeoriënteerd tarief, vermeerderd met een redelijke winst. Er is ruimte om tariefdifferentiatie toe te passen.
Het gebruik van de spoorweg ter plaatse van remisestations (opstelsporen) betreft gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur en wordt niet tot de diensten en dienstvoorzieningen maar tot het minimumtoegangspakket gerekend. Dit betekent dat de beheerder remisestations uitsluitend tegen een kostengeoriënteerd tarief mag aanbieden en daarboven geen redelijke winst in rekening mag brengen. Ook voor de spoorweginfrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt met de hoofdspoorweginfrastructuur, mag enkel een kostengeoriënteerd tarief in rekening worden gebracht.

4.1.6 Aanvullende en ondersteunende diensten

Aan de toegang tot de diensten onder punt 3 en 4 van bijlage II worden minder voorwaarden gesteld. De voorwaarden zijn opgenomen in het besluit. Aanvullende diensten dienen door de exploitant op verzoek op niet-discriminerende wijze te worden aangeboden aan spoorwegondernemingen. Het gaat bijvoorbeeld om het voorverwarmen van passagierstreinen.

Voor ondersteunende diensten, zoals kaartautomaten op passagiersstations en de technische keuring van rollend materieel, bestaat geen plicht voor de exploitant om de dienst te verlenen. Indien een exploitant echter besluit om een ondersteunende dienst te verlenen aan een spoorwegonderneming

[7] Kamerstukken II 2014/15, 33 965, nr. 20.
[8] Bijlage II, punt 2, onder a, b, c, d, g en i.
[9] Bijlage II, punt 2, onder a, b, c, d, g en i.

die hierom verzoekt, zal hij deze op niet-discriminerende wijze aan alle spoorwegondernemingen moeten aanbieden.

Voor vergoedingen voor aanvullende en ondersteunende diensten gelden enkel voorwaarden in het geval dat slechts één exploitant de aanvullende of ondersteunende dienst in Nederland aanbiedt. Als binnen Nederland geen levensvatbaar alternatief voor de dienst bestaat op het moment dat de spoorwegonderneming de dienst aanvraagt, geldt de voorwaarde dat de vergoeding niet meer mag bedragen dan een kostengeoriënteerd bedrag vermeerderd met een redelijke winst.

4.2 Informatie betreffende vergoedingen

Om de transparantie in de markt te bevorderen, is de exploitant verplicht om informatie betreffende toegang en vergoedingen mede te delen aan de beheerder. Deze verplichting vloeit voort uit artikel 68a Spoorwegwet. De mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen is opgenomen in het besluit. Ook is het mogelijk dat de exploitant deze informatie ontsluit via een link naar de eigen website, waar de informatie kosteloos in elektronische vorm wordt aangeboden. De verplichting om informatie betreffende vergoedingen bekend te maken, geldt voor alle exploitanten die diensten leveren aan spoorwegondernemingen, onafhankelijk van de categorie.

De beheerder heeft de plicht om deze informatie in de netverklaring op te nemen of via de verkregen link te ontsluiten. De exploitant is uiteraard verantwoordelijk voor de tijdigheid, juistheid en volledigheid van de informatie. De beheerder is vervolgens verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de opname in de netverklaring van de gegevens zoals aangeboden door de exploitant. Daar waar de beheerder zelf exploitant is van een dienstvoorziening is de beheerder zelf verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de gegevens die daarover in de netverklaring worden opgenomen. Zo nodig kunnen bij ministeriële regeling nadere eisen aan de informatievoorziening worden gesteld.

4.2.1 Stationsportfolio[10]

Naar aanleiding van de Quick scan ‘personenvervoer per spoor’ door de ACM is in de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 11 november 2013[11] toegezegd om aanvullend een onderzoek te laten uitvoeren. Dit betreft een eventuele bevoegdheid voor de ACM om de tarieven en voorwaarden voor toegang tot diensten en voorzieningen op stations vooraf te toetsen. De resultaten van dit onderzoek zijn opgeleverd in juni 2014. Verwezen zij naar de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 23 juni 2014[12].

Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek zijn de belangrijkste uitgangspunten en eisen voor de stationsportfolio in wet- en regelgeving neergelegd. Hieraan wordt invulling worden gegeven door het opzetten van een stationswebsite. Op basis van artikel 68a van de Spoorwegwet worden in het kader van dit besluit de exploitanten die diensten leveren op stations verplicht om jaarlijks, via de hiervoor bedoelde stationswebsite, een portfolio te publiceren. Het gaat vooral om ProRail en NS Stations. ProRail is de eigenaar en exploitant van de door haar beheerde railverkeer- en vervoerinfrastructuur (RVVI) met een publieke, transferfunctie. NS Stations beheert de overige delen van het station met een commerciële bestemming. De voorzieningen op een station voor reisinformatie worden door NS Reizigers geëxploiteerd. Derhalve zijn er vaak meer partijen in beeld. Meer partijen kunnen dus diensten aanbieden op passagiersstations maar zij beheren niet dezelfde dienstvoorzieningen of leveren niet dezelfde diensten. Er is telkens slechts één exploitant van een specifieke dienstvoorziening of dienst op het passagiersstation. Elke partij speelt als exploitant een eigen rol.
Wat de jaarlijkse verplichting betreft, is aangesloten bij artikel 27 van de richtlijn. Tevens is er aansluiting gezocht met de netverklaring van ProRail. Die bevat immers ook toegangsvoorwaarden tot stations. Hoewel het hierbij om dezelfde gegevens kan gaan, zal het oogmerk verschillend zijn. De netverklaring is een veelomvattend document dat niet alleen praktische, technische informatie bevat over het spoorwegnet dat ProRail beheert. Het bevat bijvoorbeeld ook de toegangsvoorwaarden voor het spoor en beschrijft daarnaast het proces van capaciteitsaanvragen en de toegang tot verschillende diensten die ProRail verleent.
De stationsportfolio heeft met name betrekking op de diensten en voorzieningen op stations zoals bedoeld in bijlage II, punt 2, onder a, van de richtlijn. Er moet een invulling worden gegeven aan de volgende onderwerpen:
– een beschrijving van diensten en voorzieningen op stations en de tarieven en voorwaarden die daarvoor gelden;

---

[10] Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van o.m. de Spoorwegwet is aangegeven, is de term ‘stationsnetverklaring’ vervangen door het begrip ‘stationsportfolio; Kamerstukken II 2013/14, 33 965, nr. 3.
[11] Kamerstukken II 2013/14, 29 984, nr. 442.
[12] Kamerstukken II 2013/14, 29 984, nr. 518.

– een beschrijving van de procedure voor het afnemen van bovenbedoelde diensten en voorzieningen;
– een geschillenbeslechtingsprocedure;
– het opnemen van standaardelementen van de gebruiksovereenkomst zoals bijvoorbeeld rechten en plichten van betrokken partijen en wijzigingsvoorwaarden.

De ACM gaat na of de stationsportfolio in overeenstemming is met de wettelijke eisen en doelstellingen zoals vastgelegd in dit besluit en kan indien gewenst suggesties aan NS en ProRail geven om onderdelen daarvan aan te passen.
Tot de toezichthoudende taak van de ACM hoort in dit kader ook het toezicht houden op de naleving van de wettelijke eisen waaronder de bovengenoemde voorwaarden en algemene principes als transparantie, redelijke en billijke voorwaarden, non-discriminatie en kostengeoriënteerde tarieven. De ACM kan naar aanleiding van een klacht van een spoorwegonderneming of op eigen initiatief onderzoek doen en naar aanleiding hiervan maatregelen nemen. Die zijn: een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen, een toezeggingsbesluit nemen of een bindende aanwijzing geven. Indien mocht blijken dat de gestelde voorwaarden en het toezicht door ACM op de stationsportfolio niet voldoende transparantie en helderheid geven, kan bij ministeriële regeling een nadere invulling worden gegeven aan de gestelde voorwaarden.

De NS heeft naar aanleiding van de quick scan van ACM reeds aangegeven om, in samenwerking met ProRail, vooruitlopend op de implementatie van de richtlijn een stationsportfolio voor diensten op stations op te stellen met tarieven en voorwaarden. Hieraan wordt invulling gegeven door het opzetten van een stationswebsite. Zoals hierboven is uiteengezet, is het opstellen van de stationsportfolio in dit besluit verankerd en zijn aan de inhoud daarvan nadere voorwaarden gesteld.

5. Wijziging andere besluiten

De implementatie van richtlijn 2012/34/EU bevat tevens wijzigingen van het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen en van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. Daarnaast zou de implementatie een wetstechnische aanpassing van het Besluit HSL-heffing vergen. Die wijziging wordt meegenomen in een andere in voorbereiding zijnde aanpassing van genoemd besluit. Wel is voorzien in een omhangbepaling.

6. Administratieve lasten en bedrijfseffecten

Administratieve lasten

Het besluit heeft geen aanvullende administratieve last voor het bedrijfsleven tot gevolg, naast de vier administratieve lasten en één lastenreductie die in het kader van de implementatie van de richtlijn in de Spoorwegwet reeds zijn geïdentificeerd. Er is ook geen sprake van administratieve lasten voor de burger.

Bedrijfseffecten

Een van de doelen van de richtlijn is het bevorderen van een financieel draagkrachtige spoormarkt, waaronder financieel gezonde bedrijven. Het besluit blijft binnen die kaders. De baten en lasten die de richtlijn met zich meebrengt zijn daarnaast beperkt doordat de richtlijn een herschikking van drie richtlijnen is. De inhoudelijke wijzigingen zijn dus beperkt. Op een aantal punten zal sprake zijn van bedrijfseffecten.

De transparantie van de kostentoerekening ten behoeve van het vaststellen van de vergoeding die spoorwegondernemingen verschuldigd zijn voor het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur, is verbeterd. Deze vergoeding voor het minimumtoegangspakket is nu gebaseerd op een door de beheerder vastgestelde methode voor toerekening die moet worden goedgekeurd door de ACM. De vergoeding bevat, net als voorheen het geval was, alleen de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Deze methode voor toerekening en de ex ante goedkeuring ervan door ACM leiden tot een transparant(er) speelveld voor spoorwegondernemingen, met duidelijkheid over de totstandkoming van de gehanteerde vergoeding voor het minimumtoegangspakket.

Het besluit bevat verder nadere regels over de verlening van non-discriminatoire toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten. Die regels leiden tot een verbetering van de non-discriminatoire toegang tot voor spoorwegondernemingen essentiële dienstvoorzieningen en diensten (bijlage II, punt 2, van de richtlijn). In de richtlijn worden voorwaarden[13] gesteld aan

[13] Verwezen zij naar paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting.

exploitanten van essentiële dienstvoorzieningen en diensten, zoals de plicht om binnen een redelijke termijn te reageren op een verzoek tot levering van een dienst. Ook wordt voorgeschreven dat de toegang tot een dienst of dienstvoorziening alleen mag worden geweigerd wanneer een levensvatbaar alternatief beschikbaar is. Deze voorwaarden bieden sterkere waarborgen voor een non-discriminatoire toegang voor alle spoorwegondernemingen tot diensten die van belang zijn voor het kunnen uitvoeren van hun treindiensten.

Daarnaast wordt de informatievoorziening over diensten op stations verbeterd. Exploitanten van stations als bedoeld in bijlage II, punt 2, onder a, van de richtlijn zijn verplicht om jaarlijks een stationsportfolio op te stellen dat alle spoorwegondernemingen inzicht biedt in de voorwaarden voor toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten op stations en de daarvoor gehanteerde vergoedingen. Deze verplichting betreft in ieder geval NS en ProRail. Door transparante informatievoorziening is de informatiepositie van alle spoorwegondernemingen verbeterd en wordt een gelijker speelveld gecreëerd. Het betreft hier een nadere invulling van een verplichting uit de richtlijn om informatie te publiceren over de toegangsvoorwaarden en vergoedingen van diensten. De verplichting leidt tot eenmalige nalevingskosten van € 11.840 en jaarlijkse nalevingskosten van € 2.960.

7. Adviezen

Voor de onderwerpen vergoeding minimumtoegangspakket en toegang tot dienstvoorzieningen en de daarin te leveren diensten zijn stakeholdersbijeenkomsten georganiseerd. Stakeholders hebben tijdens en na de bijeenkomsten de mogelijkheid gekregen om inbreng te leveren op een eerder concept van het besluit.

7.1. Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

Een concept van dit besluit is voor een handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets voorgelegd aan de ACM en ProRail, en voor een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets aan de ILT. Zowel de ACM als ProRail plaatsen kanttekeningen bij het ontwerp-besluit. De ACM met name over de regels voor de verlening van toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten, en ProRail met name over de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. Deze kanttekeningen zijn mondeling besproken met de ACM en ProRail en waar mogelijk meegenomen in de verdere uitwerking van het besluit en de nota van toelichting.

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

De betrokkenheid van ILT betreft vooral de bedrijfsvergunning. De ILT geeft in haar brief van 29 juli 2014 aan dat de administratieve last voor spoorwegondernemingen om de meest recente jaarrekening bij de ILT – of bij een andere daartoe bevoegde Europese instantie – in te dienen al bestaat. De nota van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

Autoriteit voor Consument en Markt

De ACM merkt in haar brief van 15 augustus 2014 op het concept besluit voor de vergoeding voor het minimumtoegangspakket voldoende uitvoerbaar en handhaafbaar te vinden. ACM heeft technische en juridische opmerkingen gemaakt over de methodiek voor de toerekening van de kosten die ten grondslag ligt aan de vergoeding voor het minimum toegangspakket. Deze punten zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 2 van het besluit en in de nota van toelichting. Inzake de dienstenvoorzieningen en de levering van diensten wil de ACM op een aantal punten verder gaan dan de richtlijn voorschrijft. Het kabinet zet, conform huidig beleid, in op tijdige en beleidsarme implementatie van Europese regelgeving. Met de ACM zijn procesafspraken gemaakt over de belangrijkste bevindingen uit de toets. Zo heeft het ministerie samen met de ACM bezien of en hoe een aantal open normen uit de richtlijn in procedurele zin nader kunnen worden uitgewerkt met het oog op een betere uitvoerbaarheid van het besluit. Waar mogelijk is de nota van toelichting verduidelijkt. Zo is de bevoegdheid van de ACM om onderzoek uit te voeren naar partijen die beschikken over een dominante positie verduidelijkt in de toelichting op artikel 14 van dit besluit. Er is voor gekozen om open normen die in de definities van de richtlijn staan, niet in nationale regels nader in te vullen. Dit is in paragraaf 2 toegelicht. Ook is afgesproken dat het ministerie een specifieke vraag over de duidelijkheid van de lijst inzake bijlage II, punt 2, zal voorleggen aan de sector via het Overleg Infrastructuur en Milieu. De ACM is van mening dat jaarlijkse publicatie van de stationsportfolio niet noodzakelijk is, want belangstellenden hebben behoefte aan duidelijkheid over tarieven en voorwaarden voor de lange termijn. De jaarlijkse publicatie is in lijn is met artikel 27, tweede lid, van de richtlijn. Dit artikel vereist dat de jaarlijkse netverklaring van ProRail informatie bevat over de voorwaarden voor toegang tot dienstvoorzieningen. Het ligt in het verlengde van de richtlijn om de stationsportfolio hierbij te laten aansluiten.

ProRail

ProRail plaatst in haar brief van 30 juli 2014 technische en juridische kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid van het heffingskader voor de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. Over deze punten heeft op 4 september 2014 technisch en juridisch overleg met ProRail plaatsgevonden. De conclusie van dit overleg was dat deze punten oplosbaar zijn. De voorstellen van ProRail zijn grotendeels verwerkt in het ontwerp-besluit.

7.2. Overleg Infrastructuur en Milieu

Eveneens is een concept van dit besluit voor commentaar voorgelegd aan het Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM). Reacties op deze consultatie zijn afkomstig van NS, Historisch Railvervoer Nederland (HRN) en KNV. Het OIM heeft met name gereageerd op de belangrijkste onderwerpen in dit concept besluit, namelijk het heffingskader voor de vergoeding minimum toegangspakket en de toegang tot diensten en dienstvoorzieningen. Aan het OIM is een specifieke vraag voorgelegd aan de sector over de duidelijkheid van de lijst inzake bijlage II, punt 2. Op dit punt heeft de consultatie echter geen reacties opgeleverd. Op basis hiervan is geconcludeerd dat de lijst voldoende duidelijk is en aanpassing van ontwerpbesluit of nota van toelichting niet aangewezen is.

NS

NS stelt voor om de totstandkoming van het onderhavige besluit niet af te ronden voordat de definitieve tekst van de Europese uitvoeringsverordeningen over de vergoeding voor het minimumtoegangspakket en de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten bekend zijn. Dit leidt volgens NS tot enige vertraging, maar maakt de inhoud van het besluit consistent en robuust. Door te wachten met vaststelling van het voorliggende besluit, wordt voorkomen om nadere regels te stellen bij ministeriële regeling. NS vindt dit laatste onwenselijk en betreurt het dat er nu een besluit voorligt zonder dat duidelijk is of er zulke regels komen en wat daarvan de inhoud is. Voor het kabinet staat tijdige implementatie voorop. Dit is staand kabinetsbeleid. Uitstel is dan ook onwenselijk. In dit besluit zijn de regels inzake de vergoeding minimumtoegangspakket en de toegang tot dienstvoorzieningen en diensten op hoofdlijnen geregeld. Indien nodig kan daaraan bij ministeriële regeling nadere invulling worden gegeven. Voor deze systematiek is juist gekozen om te voorkomen dat deze onderwerpen op of vlak na het tijdstip van inwerkingtreding niet in overeenstemming blijken te zijn met de Europese uitvoeringsverordeningen. De huidige planning van de Commissie voor de uitvoeringsverordening over de vergoeding voor het minimumtoegangspakket maakt eventuele aanpassing van dit besluit voor de implementatiedatum van de richtlijn mogelijk. NS wil graag inzicht krijgen in de vraag óf regels zullen worden gesteld per ministeriële regeling en zo ja, wat daarvan de inhoud is. Het kabinet is van mening dat op dit moment een ministeriële regeling niet noodzakelijk lijkt ter uitvoering van de Europese uitvoeringsverordeningen of op andere gronden. Een nadere invulling bij ministeriële regeling zou overigens technische of procedurele uitwerkingen van het ontwerpbesluit betreffen, en geen principiële punten zoals NS aangeeft. Tenslotte stelt NS voor om de wettelijke argumenten voor het afwijzen van dienstvoorzieningen uit te breiden. Het kabinet merkt op dat dit niet conform de richtlijn is. Een verbreding zou een nationale kop betekenen, wat afwijkt van de algemene regel van beleidsarme implementatie. Wel bestaat de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de ACM indien een partij zich benadeelt voelt. De ACM zal vervolgens een besluit nemen over deze klacht.

Historisch Railvervoer Nederland (HRN)

HRN betoogt dat museumspoorwegen inzake dienstvoorzieningen en diensten moeten worden uitgezonderd van toepasselijkheid van richtlijn 2012/34/EU en dat die richtlijn dat ook mogelijk maakt. Dit is echter niet mogelijk. Museumlijnen vallen onder de werking van de richtlijn. De museumlijnen kunnen niet worden geacht te behoren tot de uitzonderingscategorieën genoemd in artikel 2, eerste lid, van de richtlijn. Dit blijkt uit de definities in de richtlijn van onder meer regionale spoorvervoersdiensten. Het kabinet verwacht niet dat de toepasselijkheid van de richtlijn in de praktijk tot veel problemen zal leiden voor HRN.

KNV

KNV merkt in haar reactie op dat het ministerie eerdere overwegingen over het wetsvoorstel ter implementatie van richtlijn 2012/3/4EU naast zich heeft gelegd. Die hadden echter betrekking op het wetsvoorstel waarop het onderhavige besluit berust. De opmerkingen zijn bij het opstellen van dat wetsvoorstel betrokken.

Verder geeft KNV aan de verhoging van de gebruiksvergoeding, zoals opgenomen in het Regeerakkoord, in te vinden druisen tegen het principe van onderhandelbaarheid. De onderhandelbaarheid van tarieven verdwijnt echter met de implementatie van de richtlijn in nationale regelgeving. In

aanvulling op het verdwijnen van de onderhandelbaarheid wordt de rol van de toezichthouder versterkt. Dit geschiedt via een ex ante toetsing door de ACM op de methodiek voor de toerekening van kosten voor de vergoeding van het minimumtoegangspakket zoals gehanteerd door de infrastructuurbeheerder. De procedure voor het ex ante toezicht door ACM is in dit besluit nader uitgewerkt. KNV mist in het concept besluit de voorwaarde dat heffingen slechts toegepast mogen worden in zoverre als de markt deze kan dragen. Met de implementatie van de richtlijn is de systematiek inzake de vergoeding voor het minimumtoegangspakket en de aanvullende heffingen en kortingen verduidelijkt. De richtlijn bevat het kader voor de vergoeding voor het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur. Dat kader bestaat enerzijds uit de vergoeding voor het minimumtoegangspakket (VMT) en anderzijds uit heffingen, kortingen, bijtellingen en aftrek (hierna: prijsprikkels). De VMT is door iedere gebruiker van de hoofdspoorweginfrastructuur verschuldigd en is gelijk aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien. De in de richtlijn genoemde prijsprikkels zijn optioneel: er kan gebruik van worden gemaakt of niet. Indien een prijsprikkel wordt gehanteerd moet die voldoen aan de eisen van de richtlijn. Dit is uitgewerkt in de Spoorwegwet. Daarin is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur prijsprikkels als bedoeld in de richtlijn kunnen worden toegepast. Dit omvat tevens de voorwaarde dat een heffing kan worden opgelegd ‘voor zover de vervoersmarkt dit toelaat’. In de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter implementatie van richtlijn 2012/34/EU is dat toegelicht. Het al dan niet toepassen van prijsprikkels is in de Spoorwegwet eveneens als een keuze opgenomen. De mogelijkheid van prijsprikkels wordt niet geregeld in dit conceptbesluit, maar komt in een separaat besluit aan de orde, dat een eigen wetgevingstraject volgt. Dit besluit regelt het heffingskader voor de vergoeding minimum toegangspakket. De KNV zal bij het separate traject van de prijsprikkels worden betrokken.

8. Voorhang

Een concept van dit besluit is met toepassing van artikel 61, vierde lid, van de Spoorwegwet en de voorgestelde artikelen 62, elfde lid, 68, vijfde lid en 68a, derde lid, van de Spoorwegwet[14] op 8 juni 2015 in voorhang overgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal[15]. Beide Kamers hebben vragen gesteld over het ontwerpbesluit. Deze zijn beantwoord bij brief van 1 juli 2015 respectievelijk in de memorie van antwoord, die op 3 juli 2015 is verstuurd[16]. Zowel de Eerste als de Tweede Kamer hebben gevraagd hoe het amendement inzake het ex ante toezicht door de ACM op dienstvoorzieningen en diensten en het amendement inzake onverwijlde informatieverstrekking[17] in de uitvoeringsregelgeving doorwerkt en of de amendementen niet leiden tot aanpassing van het (ontwerp)besluit. Het ex ante regime zoals opgenomen in de nieuwe artikelen 68b en 68c van de Spoorwegwet wordt geheel in die wet geregeld en vergt daarom geen nadere uitwerking in het ontwerpbesluit. Dat geldt eveneens voor de verplichting om onverwijld informatie te verstrekken zoals opgenomen in het nieuwe artikel 68a, tweede lid, van de Spoorwegwet.
Beide Kamers hebben vragen gesteld over de vergoeding minimumtoegangspakket. Zo merkte de Tweede Kamer op dat de goedkeuring van de methode voor toerekening voor vijf jaar wordt verleend. Zij vroeg hoe gewaarborgd wordt dat de goedgekeurde toerekening representatief is. De ACM geeft goedkeuring aan de methode voor toerekening en niet aan de uitkomst van de tariefberekening van één of meerdere jaren. De ACM houdt ook toezicht op de correcte uitvoering van de goedgekeurde methodiek in de jaren waarvoor deze geldig is. De Eerste Kamer vroeg onder meer waarom de regering heeft gekozen voor het achterwege laten van regels in het wetsvoorstel of daaronder hangende regelgeving, die de laagste, meest efficiënte vergoeding voor het minimumtoegangspakket verankeren. Het wetsvoorstel en de daaronder hangende regelgeving dienen ertoe om te verzekeren dat de vergoeding gelijk is aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien. Dat ProRail efficiënt moet omgaan met de haar ter beschikking gestelde middelen is verankerd in artikel 5 van de beheerconcessie. Op deze wijze wordt toegezien op de efficiëntie.
De Tweede Kamer informeerde of het niet kwetsbaar is dat de spoorwegondernemingen (en de exploitant waarop zij directe of indirecte zeggenschap heeft) zelf bepalen of er sprake is van een machtspositie als bedoeld in artikel 14 van dit besluit. Deze keuze volgt rechtstreeks uit artikel 13, derde lid, van de richtlijn, dat is uitgewerkt in artikel 14 van het ontwerpbesluit. Dit past in het streven naar één-op-één implementatie. In de artikelsgewijze toelichting is in dit verband nog aangegeven dat de hier bedoelde ondernemingen goed in staat zijn in het kader van de richtlijn hun eigen positie op de desbetreffende markt en de desbetreffende dienstvoorziening te beoordelen en om te beoordelen of artikel 14 van het besluit op hen van toepassing is. Zij weten dus zeer wel wat hun aandeel is op die markt. Daarnaast houdt de ACM toezicht op het naleven van de verplichtingen die uit artikel 14 voortvloeien.

---

[14] Voorstel van wet, houdende wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32), Kamerstukken I 2014/15, 33 965, A.
[15] Kamerstukken II 2014/15, 33 965, nr. 21 en Kamerstukken I 2014/15, 33 965,
[16] Kamerstukken II 2014/15, 33 965, nr. PM en Kamerstukken I 2014/15, 33 965, D.
[17] Zie voetnoot 7.

De voorhang heeft niet geleid tot aanpassingen.

II Transponeringstabel

De transponeringstabel met betrekking tot richtlijn 2012/34/EU betreft de artikelen die in dit besluit (nader) zijn geïmplementeerd. Bij een aantal richtlijnartikelen wordt tevens de implementatie op wetsniveau opgenomen, dit ter verduidelijking van de gehele implementatie. Verder zij verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32). In de tabel wordt met ‘besluit’ bedoeld: het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU. Daarnaast is in de transponeringstabel Uitvoeringsverordening (EU) 2015/171 van de Europese Commissie van 4 februari 2015 betreffende bepaalde aspecten van de procedure voor de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PbEU 2015, L 29) opgenomen voor zover die tot aanpassing van de Nederlandse regelgeving leidt.

Artikel richtlijn	Implementatie	Beleidsruimte	Toelichting op keuze beleidsruimte
3, onderdelen 9, 10, 17 en bijlage VII, punt 2	Artikel 1 besluit		
13, tweede lid	Artikel 13 besluit		
13, derde lid	Artikel 14 besluit		
13, vierde lid	Artikel 15 besluit		
13, zevende lid	Artikel 16 besluit		
13, achtste lid	Artikel 17 besluit		
13, negende lid	Artikel 20, tweede lid, onderdeel a, besluit		
20 en bijlage III	Artikel 10 Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidscertificaat (artikel 21, onderdeel B, besluit)		
24, zesde lid	Artikel 12, tweede lid, Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen (artikel 21, onderdeel D, besluit)		
29, eerste lid, eerste alinea, 30, achtste lid	Artikelen 62 Spoorwegwet en 2 tot en met 11 besluit; tevens artikel 20, tweede lid, onderdelen b en c, van dit besluit, voor zover daarover een ministeriële regeling is opgesteld		
31, derde lid, tweede alinea	Artikel 20, tweede lid, onderdeel c, besluit		
31, vierde lid, 50 en 51	Artikel 7 Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (artikel 22, onderdeel F, besluit)		
31, zevende en achtste lid	Artikel 19 besluit		
39, 44, 45, 46 en bijlage VII	Artikel 4 Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (artikel 22, onderdeel C, besluit)		
40, eerste en vijfde lid	Artikel 1 Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (artikel 22, onderdeel A, besluit)		
53, derde lid	Artikel 6, derde lid, Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (artikel 22, onderdeel E, besluit)		

Artikel Uitvoeringsverordening (EU) 2015/171 van de Europese Commissie van 4 februari 2015 betreffende bepaalde aspecten van de procedure voor de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PbEU 2015, L 29)	Uitvoering	Beleidsruimte	Toelichting op keuze beleidsruimte
3 en bijlagen I en II	Artikel 11 Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen (artikel 21, onderdeel B, besluit)		

III Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 begripsomschrijvingen

Voor de omschrijving van wat moet worden verstaan onder een *alternatief traject* wordt verwezen naar artikel 3, onderdeel 9, van de richtlijn. Het is een ander traject tussen hetzelfde vertrekpunt en aankomstpunt voor zover beide trajecten onderling uitwisselbaar zijn voor het exploiteren van de betrokken goederen- of passagiersvervoerdienst door de spoorwegonderneming.

Een levensvatbaar alternatief in de zin van artikel 3, onderdeel 10, van de richtlijn is de toegang tot een andere dienstvoorziening die economisch gezien aanvaardbaar is voor de spoorwegonderneming en deze laatste in staat stelt om de betrokken goederen- of passagiersvervoerdienst te exploiteren.

Voor dit besluit is aansluiting gezocht bij een *dienstregelingsjaar*, in tegenstelling tot een kalenderjaar. Op grond van bijlage VII, punt 2, van de richtlijn gaat een dienstregelingsjaar steeds in op de tweede zaterdag van december om middernacht.

Redelijke winst in de zin van de richtlijn (artikel 3, onderdeel 17) is een rendementsvergoeding op basis van eigen vermogen, waarbij rekening wordt gehouden met het risico aan inkomstenzijde of het ontbreken daarvan, waaraan de opbrengst van de dienstvoorziening is blootgesteld, en die in de lijn ligt van de gemiddelde opbrengst voor de betrokken sector in de afgelopen jaren. Bij het bepalen van wat hier concreet onder moet worden verstaan ligt het voor de hand dat ACM uit zal gaan van de zogenaamde gemiddelde gewogen kapitaalkosten (Weighted Average Cost of Capital, (WACC)), zoals bij andere gereguleerde sectoren gebruikelijk is.

Artikel 2 toepassing en reikwijdte methode voor toerekening

Artikel 63, eerste lid, van de wet verplicht de beheerder om een methode voor de toerekening van de kosten op te stellen. In dit besluit worden de eisen geformuleerd waaraan deze methode voor toerekening moet voldoen.
Artikel 2, tweede lid, maakt duidelijk dat de methode voor toerekening van toepassing is op de gehele hoofdspoorweginfrastructuur. Dat houdt in dat de methode voor toerekening ook wordt toegepast op bijvoorbeeld de Betuweroute en de hogesnelheidslijn. Dit vloeit voort uit het feit dat de richtlijn geen onderscheid aanbrengt binnen de spoorweginfrastructuur en dus op de gehele hoofdspoorweginfrastructuur van toepassing is.
Voorts omvat de hoofdspoorweginfrastructuur de infrastructuurelementen die zijn genoemd in bijlage I van de richtlijn. Perrons en het seinwezen behoren bijvoorbeeld ook tot de hoofdspoorweginfrastructuur. Voor zover van de infrastructuurelementen, genoemd in bijlage I van de richtlijn, gebruik wordt gemaakt ten behoeve van het minimumtoegangspakket, beslaat de methode voor toerekening ook deze infrastructuurelementen. Dat wil zeggen dat de kosten die voor deze infrastructuurelementen worden gemaakt ten behoeve van het minimumtoegangspakket, ook in de vergoeding voor het minimumtoegangspakket tot uitdrukking moeten komen.
In het tweede lid wordt tevens bepaald dat de methode voor toerekening op eenzelfde wijze moet worden toegepast op de gehele hoofdspoorweginfrastructuur. Het is niet toegestaan de methode voor toerekening op verschillende delen van de hoofdspoorweginfrastructuur verschillend toe te passen.

Artikel 3 totale kosten

De methode voor toerekening heeft tot doel om uit de totale kosten van de beheerder, de kosten af te leiden die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst en zijn toe te rekenen aan het minimumtoegangspakket. Er moet met andere woorden uit de totale kosten een kostenbasis worden afgeleid. Deze kostenbasis wordt vervolgens gebruikt om de hoogte van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket te bepalen.

Er is voor gekozen om de methode voor toerekening te baseren op begrote kosten. Deze keuze is gemaakt omdat de methode voor toerekening al in een vroeg stadium af moet zijn. De methode voor toerekening moet ruim anderhalf jaar vóór het dienstregelingsjaar waarop het betrekking heeft, worden toegezonden aan de ACM. Ook vindt de subsidieaanvraag van ProRail plaats op basis van een begroting. Mede om de inkomsten uit de vergoeding voor het minimumtoegangspakket hierop aan te laten sluiten is ervoor gekozen om de begroting van de beheerder als uitgangspunt te nemen.

De basis van de methode voor toerekening wordt aldus gevormd door de begrote totale kosten. Het begrip totale begrote kosten is in het besluit niet nader gedefinieerd. ProRail vraagt ieder jaar een subsidie aan op basis van de begroting in het beheerplan. Het beheerplan bevat echter slechts de begroting voor het komende jaar en biedt dus geen aanknopingspunt voor meerdere jaren. Daarom

wordt in het besluit zonder nadere invulling bepaald dat de totale begrote kosten van de beheerder de basis vormen voor de methode voor toerekening.

De totale kosten kunnen per jaar verschillen. Om fluctuaties te voorkomen, is in artikel 3, tweede lid, voorzien in een mogelijkheid voor de beheerder om een gemiddelde te nemen van de totale kosten over meerdere jaren. De bevoegdheid tot het nemen van een gemiddelde van de totale kosten vloeit voort uit artikel 31, zesde lid, van de richtlijn. De bevoegdheid bestaat, overeenkomstig de richtlijn, echter slechts indien deze gebruikt wordt om fluctuaties te voorkomen. Dit is toegestaan voor een aantal van ten hoogste tien jaren. Dat is het aantal jaren dat gangbaar is in de praktijk. Bij het middelen van kosten over verschillende jaren en het berekenen van de hoogte van de vergoeding is een indexatiecorrectie noodzakelijk.

In het besluit is een correctiemechanisme geïntroduceerd. Bij het vaststellen van een nieuwe methode zal er een correctie worden aangebracht ter hoogte van het verschil van de vorige totale begrote kosten en de gerealiseerde kosten zoals deze zijn weergegeven in de jaarrekening. Bijvoorbeeld: voor de jaren 2016–2020 zijn de totale begrote kosten gesteld op x miljoen. Indien na deze periode blijkt dat de gerealiseerde kosten slechts x-1 bedroegen, zal er een correctie naar beneden moeten plaatsvinden ter waarde van 1 op de totale begrote kosten voor een nieuwe methode voor toerekening.

Artikel 4 toerekening van kosten

Artikel 4 bepaalt dat voor het berekenen van de vergoeding van het minimumtoegangspakket uitsluitend de rechtstreeks aan dit pakket toe te rekenen kosten bepalend zijn. De vergoeding voor het minimumtoegangspakket is kostengeoriënteerd. Alleen de kosten die aan het minimumtoegangspakket toe te rekenen zijn mogen dus tot uitdrukking komen in de vergoeding hiervoor. Om deze reden wordt voor het berekenen van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket een kostenbasis gebruikt. Deze kostenbasis wordt gevormd door de kosten die aan het minimumtoegangspakket zijn toe te rekenen. Op basis van deze kostenbasis wordt vervolgens de vergoeding berekend voor het minimumtoegangspakket.

Het onderscheid tussen het minimumtoegangspakket en overige diensten wordt ingegeven door bijlage II van de richtlijn. In de richtlijn wordt een onderscheid gemaakt in diensten die onder het minimumtoegangspakket vallen en overige diensten en voorzieningen. Het voorverwarmen van de trein is bijvoorbeeld een dergelijke aanvullende dienst. De kosten hiervoor mogen niet worden toegerekend aan het minimumtoegangspakket. Het gebruik van de elektrische voedingsinstallaties daarentegen valt wel onder het minimumtoegangspakket. De kosten hiervoor moeten dan ook aan de kostenbasis die dient tot het bepalen van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket worden toegerekend.
Er zijn kosten die voor een gedeelte toe te rekenen zullen zijn aan het minimumtoegangspakket, maar daar ook voor een deel buiten zullen vallen, bijvoorbeeld de kosten voor het personeel. Daarvan is een deel toe te rekenen aan het minimumtoegangspakket en zal voor dat deel ook moeten worden toegerekend aan de vergoeding voor het minimumtoegangspakket.

Van belang is dat alleen de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst worden toegerekend aan de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. Vaste kosten, die weliswaar vallen onder het minimumtoegangspakket, maar niet rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, worden aldus niet toegerekend aan de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. Ook kosten die bijvoorbeeld ontstaan door weersomstandigheden, kunnen niet worden toegerekend aan het minimumtoegangspakket. Hoewel een storm schade aan kan richten en hier kosten voor de infrastructuurbeheerder uit voort kunnen vloeien, kunnen deze kosten niet rechtstreeks worden toegerekend aan de exploitatie van de treindienst. Daarom mogen deze kosten niet worden toegerekend aan de vergoeding voor het minimumtoegangspakket.

Tot slot is van belang dat de richtlijn geen onderscheid maakt tussen kosten die worden gedragen door de beheerder en kosten die worden gedragen door derden. Zo worden kosten van aanleg en onderhoud van de HSL niet gedragen door ProRail, maar door Infraspeed B.V. Desalniettemin zal de beheerder ook dergelijke door derden gemaakte kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst tot uitdrukking moeten brengen in de vergoeding. De richtlijn biedt geen ruimte om deze kosten niet in rekening te brengen omdat de beheerder ze niet zelf draagt. ProRail dient in de eigen organisatie het risico van dubbele dekking te borgen.

Artikel 5 wijze en beschrijving van de toerekening van kosten

Op grond van artikel 4, onderdeel b, worden kosten die voor een deel rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, naar rato toegerekend aan de kostenbasis, bedoeld in artikel 4. Artikel 5 schrijft voor op welke wijze deze toerekening dient te gebeuren.

Dat is ten eerste op basis van empirische gegevens. ProRail beschikt over bedrijfsmodellen en kan deze modellen gebruiken om te berekenen welke kosten rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Ten tweede kan op basis van de opinies van experts worden bepaald voor welk deel kosten rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Deze tweede optie kan slechts worden gebruikt indien de beheerder geen empirische gegevens tot zijn beschikking heeft en redelijkerwijs ook niet kan hebben. Dit laatste is het geval indien het bijvoorbeeld disproportioneel veel zou kosten om deze gegevens te verzamelen.
Om transparantie te waarborgen, wordt in artikel 5 voorts bepaald dat de beheerder een beschrijving moet geven van de wijze waarop kosten worden toegerekend aan het minimumtoegangspakket. Deze beschrijving moet op grond van het derde lid aannemelijk maken dat kosten rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst.

Artikel 6 diensten en gebruiksklassen

Artikel 6, eerste lid, maakt het mogelijk dat er binnen het minimumtoegangspakket verschillende diensten kunnen worden onderscheiden. De beheerder kan bijvoorbeeld binnen het minimumtoegangspakket de diensten ‘treinpad’ en ‘bovenleiding’ onderscheiden en voor deze diensten aparte vergoedingen hanteren.
Binnen de diensten is het uit het oogpunt van kostenoriëntatie wenselijk dat een onderscheid mogelijk is in gebruiksklassen. Een zware trein kan bijvoorbeeld meer kosten met zich meebrengen dan een lichte trein, aangezien de slijtage van de infrastructuur groter kan zijn. Dit zal vervolgens tot uitdrukking komen in verschillende vergoedingen voor de te onderscheiden gebruiksklassen.
Deze verschillende vergoedingen voor de te onderscheiden diensten en gebruiksklassen zullen door de beheerder in de netverklaring gepubliceerd worden. Dit vloeit voort uit bijlage IV van de richtlijn en artikel 58 van de Spoorwegwet.
Daarbij blijft kostenoriëntatie het uitgangspunt en moeten de opbrengsten van de diensten binnen het minimumtoegangspakket gelijk zijn aan de kosten van het minimumtoegangspakket, voor zover deze rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Met het oog op de uitvoerbaarheid is het evenwel niet noodzakelijk dat er een direct causaal verband kan worden aangetoond tussen de hoogte van een specifieke vergoeding en de kosten.

Artikel 7 bepalen van de vergoeding

De vergoeding voor het minimumtoegangspakket wordt per dienstregelingsjaar vastgesteld. Deze vergoeding wordt bekend gemaakt in de netverklaring die op het desbetreffende dienstregelingsjaar van toepassing is. Deze netverklaring wordt ten minste vier maanden vóór het verstrijken van de termijn voor het indienen van capaciteitsaanvragen gepubliceerd.
De hoogte van de vergoeding wordt uiteindelijk bepaald door de kosten die kunnen worden toegerekend aan het minimumtoegangspakket te delen door de begrote gebruiksomvang van het minimumtoegangspakket.
Indien er binnen het minimumtoegangspakket verschillende diensten zijn onderscheiden, dan worden de kosten die aan die dienst kunnen worden toegerekend, gedeeld door de begrote gebruiksomvang van de desbetreffende dienst.
Voor de begrote gebruiksomvang is er, net als voor de begrote totale kosten, een correctiemechanisme geïntroduceerd in het besluit. Het verschil met de begrote totale kosten is dat de begrote gebruiksomvang niet in de jaarrekening staat vermeld, maar in het jaarverslag. Voor het overige is de werking hetzelfde en kan worden verwezen naar de toelichting bij artikel 3.

Artikel 8 correctie vanwege wijziging methode voor toerekening

Het is mogelijk dat een methode voor toerekening, na goedkeuring door de ACM, moet worden gewijzigd. Indien een spoorwegonderneming een klacht indient bij de ACM over de vergoeding van het minimumtoegangspakket, kan dit leiden tot een besluit van de ACM dat noopt tot wijziging van de methode voor toerekening. Ook is het mogelijk dat een besluit van de ACM uitmondt in een procedure voor de rechter. Uitkomst hiervan kan zijn dat de ACM op basis van de rechterlijke uitspraak een besluit neemt en ProRail de opdracht geeft tot wijziging van de methode voor toerekening, of dat de rechter hier zelf een opdracht toe geeft.
Het kan zijn dat er al vergoedingen in rekening zijn gebracht op basis van de foutieve methode voor toerekening. In dat geval is er een vergoeding in rekening gebracht die gecorrigeerd moet worden. Artikel 8 voorziet in een mogelijkheid voor de beheerder om dit te doen in het jaar volgend op de wijziging van de methode voor toerekening.
Om de rechtszekerheid te borgen, is bepaald dat slechts tot correctie kan worden overgegaan als de rechterlijke uitspraak of het besluit van de ACM in rechte onaantastbaar is geworden. Indien er dus nog (hoger) beroep open staat, is het toepassen van een correctie niet mogelijk.
Indien de methode voor toerekening is gewijzigd op basis van een besluit van de ACM of een rechterlijke uitspraak, is het niet vereist dat de gehele methode voor toerekening wederom aan de

ACM wordt gezonden ter goedkeuring. Uiteraard zal er op worden toegezien dat de wijziging correct wordt doorgevoerd, maar een gehele goedkeuringsprocedure voor de methode voor toerekening wordt niet proportioneel geacht.

Artikel 9 toezenden aan de ACM

De netverklaring vormt voor spoorwegondernemingen het uitgangspunt bij het aanvragen van capaciteit in een bepaald dienstregelingsjaar. Het is noodzakelijk dat in de netverklaring bekend is welke vergoedingen gehanteerd zullen worden. Hiervoor is een door de ACM goedgekeurde methode voor toerekening nodig. In overleg met de ACM is er vanuit gegaan dat de ACM negen maanden nodig heeft om een methode voor toerekening goed te keuren.
In overleg met de beheerder is bepaald dat de beheerder de eerste methode voor toerekening na een periode van zes maanden na het moment van inwerkingtreding van het besluit naar de ACM stuurt. Dit is de tijd die de beheerder nodig heeft om een methode voor toerekening conform wet- en regelgeving voor te bereiden. De eerste verplichting voor de beheerder voor wat betreft de methode voor toerekening bestaat dus zes maanden na inwerkingtreding van het besluit. Dan moet de methode voor toerekening naar de ACM gestuurd worden.

Artikel 10 goedkeuring van de methode voor toerekening

De methode voor toerekening behoeft op grond van artikel 63, tweede lid, van de wet de voorafgaande goedkeuring van de ACM. De materiële eisen waaraan deze methode voor toerekening moet voldoen, staan in de artikelen 2 tot en met 8. Daarnaast moet worden voldaan aan de uitvoeringsverordening inzake de vergoeding voor het minimumtoegangspakket die op 16 april 2015 is aangenomen. Tot slot kunnen bij ministeriële regeling nadere eisen worden gesteld. Op grond van artikel 10 zal ACM voor een besluit tot goedkeuring aan deze regelgeving toetsen. In artikel 10 is voorts bepaald dat de ACM aan de goedkeuring voorwaarden kan verbinden. Hiermee wordt enige flexibiliteit bij de goedkeuring bewerkstelligd.

Artikel 11 termijn van de goedkeuring

De methode voor toerekening wordt goedgekeurd voor een periode van ten hoogste vijf jaren. Enerzijds zorgt een periode van vijf jaar voor stabiliteit in de methode voor toerekening. Anderzijds vraagt een methode voor toerekening om herziening na verloop van tijd en de veranderende praktijk. Artikel 11, tweede lid, stelt regels voor het geval dat een methode voor toerekening niet of niet tijdig wordt goedgekeurd. In dat geval zal de meest recent goedgekeurde methode voor toerekening zijn gelding behouden totdat er een nieuwe methode voor toerekening is goedgekeurd. Omdat de ACM de bevoegdheid heeft om op basis van artikel 71 van de wet een last onder dwangsom op te leggen, bestaat er voldoende prikkel om in overeenstemming met de wet- en regelgeving een methode voor toerekening op te stellen.

Artikel 12 reikwijdte

In artikel 12 is de reikwijdte van hoofdstuk 3, dienstvoorzieningen en diensten, bepaald. Hiermee wordt toepassing gegeven aan artikel 2, derde lid, van de richtlijn. Zo heeft dat hoofdstuk geen betrekking op lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen voor zover die in particulier bezit zijn en uitsluitend worden gebruikt door de eigenaar voor diens goederenvervoer.

Artikel 13 toegang tot dienstvoorzieningen

Artikel 13 strekt ter implementatie van artikel 13, tweede lid, van de richtlijn. Hierin is bepaald dat een exploitant aan een spoorwegonderneming op een niet-discriminerende wijze toegang heeft, inclusief toegang via het spoor, tot de dienstvoorzieningen, bedoeld in bijlage II, punt 2, van richtlijn 2012/34/EU, en de diensten die in deze voorzieningen reeds aan een of meer spoorwegonderneming worden geleverd.
Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat onder het bereik van artikel 13 tevens valt hetgeen regeling vindt in artikel 10, eerste lid, tweede volzin, en tweede lid, tweede volzin, van de richtlijn. Hierin is bepaald dat goederenvervoersdiensten toegang hebben tot spoorwegen die zee- en binnenhavens verbinden met een hoofdspoorweg. Hetzelfde geldt ten aanzien van de (andere) voorzieningen genoemd in bijlage II, punt 2, van de richtlijn die een verbinding hebben met een hoofdspoorweg en voor de toegang tot spoorwegen die meer dan één eindgebruiker bedienen of kunnen bedienen. Tot slot geldt dit ook voor de internationale passagiersvervoersdiensten.

Artikel 14 transparante en niet-discriminerende toegang

In aanvulling op artikel 13 geeft ook artikel 14 uitvoering aan artikel 13, tweede (en derde) lid, van de

richtlijn. Het betreft de situatie dat een exploitant van een dienstvoorziening onder zeggenschap staat van een instantie of onderneming met dominantie op een of meer nationale markten voor spoorvervoersdiensten waarvoor de dienstvoorziening wordt gebruikt en actief is op die markt. De richtlijn geeft, door de koppeling met de exploitatie van de desbetreffende dienstvoorziening, voldoende helderheid over hoe de desbetreffende relevante markt bepaald kan worden. Artikel 13, derde lid, van de richtlijn, en derhalve ook artikel 14 van dit besluit, legt de verantwoordelijkheid om te bepalen of er sprake is van een machtspositie in eerste instantie bij de desbetreffende spoorwegonderneming en exploitant. Zij zijn goed in staat om op basis van deze teksten en hun eigen positie op de desbetreffende markt en de desbetreffende dienstvoorziening te beoordelen of zij aan de verplichtingen van artikel 14 van dit besluit moeten voldoen. Voor de uitleg van het begrip machtspositie moet worden aangesloten bij het reguliere mededingingsrecht, het gaat derhalve om entiteiten die een economische machtspositie hebben. Op basis van de richtlijn kan verondersteld worden dat sprake is van marktmacht bij een marktaandeel van meer dan 40% op de relevante markt. De ACM kan reeds op basis van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en de Mededingingswet een onderzoek doen naar misbruik van een economische machtspositie op de spoormarkt. Zij kan de resultaten van dat onderzoek uiteraard gebruiken bij haar toezichthoudende taken op grond van de Spoorwegwet en dit besluit. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de behandeling van een klacht op grond van artikel 71 van de Spoorwegwet over – vermeende – discriminatie van een spoorwegonderneming bij de toegang tot een bijlage II, punt 2 dienst.
Uit artikel 13, derde lid, van de richtlijn blijkt dat de bepaling enkel betrekking heeft op de dienstvoorzieningen als bedoeld in bijlage II, punt 2, onder a, b, c, d, g en i van de richtlijn.
De onafhankelijkheid, bedoeld in het eerste lid, omvat niet het vereiste dat voor dienstvoorzieningen een afzonderlijke rechtspersoon moet worden opgericht. In de richtlijn is aangegeven dat hieraan kan worden voldaan door binnen één rechtspersoon verschillende afdelingen op te richten.
Het kan voorkomen dat een dienstvoorziening wordt geëxploiteerd door een beheerder of door een exploitant die onder diens directe of indirecte zeggenschap staat. In dat geval wordt geacht te zijn voldaan aan de eis van onafhankelijkheid indien wordt voldaan aan de eisen van artikel 7 van de richtlijn (artikel 14, derde lid).
Ingevolge het tweede lid voert de exploitant gescheiden boekhoudingen voor dienstvoorzieningen in de zin van bijlage II, punt 2. Uit artikel 56, twaalfde lid, van de richtlijn in samenhang met bijlage VIII kan blijken wat voor eisen aan een dergelijke boekhouding worden gesteld. Ingevolge artikel 70, negende lid, van de Spoorwegwet dient de desbetreffende informatie op verzoek aan de ACM te worden verstrekt.

Artikel 15 procedure verzoek om toegang

Artikel 15 bevat de procedure om toegang te kunnen krijgen tot een dienstvoorziening en daarin diensten geleverd te krijgen in de zin van bijlage II, punt 2, van de richtlijn. De basis voor deze bepaling is artikel 13, vierde lid, van de richtlijn.
Allereerst is hiervoor van belang dat een onderneming na een desbetreffend verzoek binnen een redelijke termijn een antwoord krijgt. Voor het bepalen van die redelijke termijn verwijst artikel 15 naar artikel 70, derde lid, Spoorwegwet. Afhankelijk van de situatie kunnen verschillende termijnen worden gehanteerd. De ACM stelt deze termijnen vast en maakt die bekend in de Staatscourant. Voor een dienst in de zin van bijlage II, punt 2 van de richtlijn, zal deze termijn naar verwachting kort kunnen zijn, omdat het aanbod op het tijdstip waarop een verzoek wordt gedaan, in feite al gereed zal zijn. Dit geldt zeker voor de diensten die vermeld staan in de stationsportfolio.

Artikel 16 toegang tot aanvullende dienst

Voor zogenaamde aanvullende diensten als bedoeld in bijlage II, punt 3, van de richtlijn geldt dat een exploitant van een dienstvoorziening deze op verzoek van een spoorwegonderneming, op niet-discriminerende wijze aanbiedt. Met dit voorschrift wordt uitvoering gegeven aan artikel 13, zevende lid, van de richtlijn.

Artikel 17 toegang tot ondersteunende dienst

Ter uitvoering van artikel 13, achtste lid, van de richtlijn, is in artikel 17 bepaald dat een exploitant ten aanzien van de zogenaamde ondersteunende diensten (bijlage II, punt 4, van de richtlijn) niet verplicht is deze, na een desbetreffend verzoek, te verlenen. Dit is echter anders indien een dergelijke dienst al aan een andere onderneming wordt aangeboden. Dan wordt de dienst aan de verzoekende onderneming aangeboden ‘op niet-discriminerende wijze’. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ook een beheerder exploitant kan zijn.

Artikel 18 stationsportfolio

Artikel 18, dat uitvoering geeft aan artikel 68a van de Spoorwegwet, verplicht de exploitant van een

station om jaarlijks zichtbaar te maken welke tarieven en voorwaarden worden gehanteerd voor het leveren van diensten en voorzieningen (bijvoorbeeld wachtruimte, loketruimte of locatie voor het plaatsen van ov-chippaaltjes). Dit concretiseert de verplichting tot eerlijke toegang tot diensten en voorzieningen.
Zoals in artikel 18 tot uitdrukking gebracht, maakt de zogenaamde stationsportfolio het mogelijk dat een spoorwegonderneming die voornemens is een dienst af te nemen op een station zich op voorhand, op basis van een redelijk aanbod, een getrouw beeld kan vormen voor de in dat verband geldende, economisch aanvaardbare, voorwaarden en tarieven, procedure en standaardelementen. De voorwaarden en tarieven zullen dan ook per dienst en per stationstype worden uitgesplitst. Artikel 18 leidt tot het transparant maken van het aanbod en bepaalt tevens dat het aanbod tegen redelijke voorwaarden dient te geschieden. Zo wordt invulling gegeven aan de begrippen redelijkheid en billijkheid zoals verwoord in de brief aan de Tweede Kamer van 23 juni 2014 met betrekking tot de voorwaarden waartegen dat aanbod wordt gedaan. Gelet hierop en op artikel 68 van de Spoorwegwet waarin onder meer is bepaald dat de exploitant van een dienstvoorziening op verzoek inzicht geeft in de voorwaarden en methoden van berekening van de gehanteerde vergoeding, is het vanzelfsprekend dat ten tijde van het publiceren van de stationsportfolio ook snel en eenvoudig inzicht door de exploitant kan worden gegeven in de wijze waarop die vergoeding is opgebouwd.
Meer informatie is te vinden in het algemeen deel van deze toelichting. Ten aanzien van de geschillenbeslechtingsprocedure wordt opgemerkt dat partijen niet verplicht zijn om daarvan gebruik te maken. Doel van deze procedure is een snelle afhandeling mogelijk te maken zonder inbreng van anderen. Dit laat onverlet dat partijen direct een klacht bij de ACM kunnen indienen.

Artikel 19 kosten plus redelijke winst

Voor het verlenen van toegang via het spoor binnen een dienstvoorziening in de zin van bijlage II, punt 2, van de richtlijn, alsmede voor de daarbinnen te leveren diensten geldt een tariefmaximum van ‘kosten vermeerderd met redelijke winst’. De basis voor deze bepaling is artikel 31, zevende en achtste lid, van de richtlijn. Voor de in de punten 3 en 4 van bijlage II vermelde aanvullende onderscheidenlijk ondersteunende diensten geldt hetzelfde uitgangspunt van ‘kosten vermeerderd met redelijke winst’, indien de dienst slechts door één exploitant wordt aangeboden. Het antwoord op de vraag of hiervan sprake is, zal in de loop van de tijd kunnen verschillen, bijvoorbeeld door het toe- of uittreden van exploitanten. Hierbij wordt er overigens wel uitgegaan van een exploitant in Nederland.

Artikel 20 nadere regels

Artikel 20 biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen indien dat voor de goede uitvoering van dit besluit dan wel van uitvoeringsmaatregelen van de Commissie op basis van de richtlijn nodig is.
Het eerste lid betreft de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen ten aanzien van een aantal in dit besluit geregelde aspecten van de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten.
In het besluit wordt rechtstreeks verwezen naar de dienstvoorzieningen en diensten, bedoeld in bijlage II, punt 2, van de richtlijn en de begripsbepalingen van die richtlijn. De richtlijn bevat van een aantal van die diensten, zoals ‘groot onderhoud’ een definitie (zie artikel 3 van de richtlijn). Het valt echter niet uit te sluiten dat het in de praktijk van de uitvoering aangewezen is een nu nog niet te voorziene verdere verduidelijking te geven van de dienstvoorzieningen en de daarin te verlenen diensten. Het eerste lid, onderdeel a, maakt dit mogelijk. Het betreft hier alleen het verduidelijken van bijlage II en geen aanvullingen op bijlage II in de zin van het aanwijzen van nog meer diensten, omdat de opsomming in de richtlijn een limitatief karakter heeft.

Onderdeel b van het eerste lid, maakt het mogelijk om nadere voorschriften te kunnen stellen ten aanzien van het vaststellen van voorwaarden aan de stationsportfolio, alsmede de wijze van kenbaar maken. Het gaat dan om voorwaarden die de exploitant van een station kan stellen aan het verlenen van toegang tot een dienstvoorziening en het verlenen van diensten in zo’n dienstvoorziening.

In het eerste lid, onderdeel c, is voorzien in een delegatiegrondslag ten aanzien van de toetsing door de ACM. Dit maakt het mogelijk dat kan worden gereageerd op inzichten en veranderingen in de praktijk.

De mogelijke uitvoeringsregels, bedoeld in onderdeel d, hebben betrekking hebben op artikel 68a van de Spoorwegwet. Het kan hierbij onder meer gaan om:
- voorschriften ten aanzien van de website waarop de hierboven bedoelde informatie kosteloos en in elektronische vorm kan worden aangeboden;
- de manier van het bekendmaken door een exploitant van een dienstvoorziening aan de beheerder van de voorwaarden voor toegang tot en vergoedingen voor een dienstvoorziening en de daarbij te leveren diensten, alsmede het wijzigen daarvan.

Het tweede lid ziet met name op de mogelijkheid om nadere regels te stellen die nodig zijn voor een goede uitvoering van een aantal uitvoeringshandelingen van de Commissie. Het gaat om de uitwerking van de modaliteiten en om eisen aan de methode voor toerekening, bedoeld in artikel 31, derde lid, van de richtlijn en om de te volgen procedure en criteria voor toegang tot de diensten die worden aangeboden in de in bijlage II, punten 2, 3 en 4, van de richtlijn bedoelde voorzieningen.

Artikel 21 wijziging Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen

Onderdeel A

Om te kunnen beoordelen of de aanvrager voldoet aan het vereiste van financiële draagkracht, dient de aanvrager bij zijn aanvraag de laatste jaarrekening of, indien de aanvrager geen jaarrekening kan overleggen, een balans te overleggen. Voorts dient de aanvrager informatie te overleggen als genoemd in bijlage III van richtlijn 2012/34/EU. Deze informatie ziet bijvoorbeeld op de beschikbare financiële middelen, kapitalen die als garantie kunnen dienen of lasten die op het vermogen van de onderneming drukken.

Onderdeel B

Een verleende bedrijfsvergunning geldt voor het gehele grondgebied van de Europese Unie. Vanwege de gewenste eenvormigheid zal een bedrijfsvergunning derhalve worden verleend overeenkomstig een door de Commissie vast te stellen modelvergunning.

Onderdeel C

Deze wijziging betreft een uitbreiding van de meldplicht van spoorwegondernemingen ten aanzien van wijzigingen waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij gevolgen hebben voor de bedrijfsvergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften. Naast het reeds genoemde onderdeel a, is de spooronderneming ingevolge het nieuwe onderdeel b in het tweede lid gehouden om de Minister van Infrastructuur en Milieu zo spoedig mogelijk te informeren in geval van een ingrijpende wijziging of uitbreiding van de activiteiten van de spooronderneming. Op deze wijze kan snel worden beoordeeld of de spooronderneming is staat is en blijft om zijn spoorwegactiviteiten op een veilige manier uit te oefenen.

Artikel 22 wijziging Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur

Onderdelen A, D, F en G

De wijzigingen in de onderdelen A, D en F betreffen wijzigingen van wetstechnische aard, zoals vernummering en aanpassing aan terminologie. Het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur berust mede op de artikelen 59 en 62 van de Spoorwegwet. Die artikelen zijn gewijzigd bij Wet van .... tot wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32) (Stb. ....). Onderdeel G voorziet in de aanpassing aan deze gewijzigde delegatiegrondslagen.

Onderdeel B

Deze wijziging is aangekondigd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32). De verdeling van capaciteit in de vorm van treinpaden is een wezenlijk onderdeel van de regels met betrekking tot de toegangsovereenkomst. Daarom is dat element in artikel 59 van de Spoorwegwet geregeld. Artikel 3, onderdeel a, van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur is derhalve vervallen.

Onderdeel C

Ingevolge artikel 57, derde lid, van de wet, is het verhandelen en het overdragen van infrastructuurcapaciteit door een gerechtigde niet toegestaan, op straffe van uitsluiting van verdere toewijzing van capaciteit. In het nieuwe artikel 4, derde lid, van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur is hiertoe aan beheerder de bevoegdheid gegeven, nadat door de ACM op grond van de artikelen 70 of 71 van de wet een in rechte onaantastbaar besluit is genomen ter vaststelling dat de betrokken gerechtigde daadwerkelijk onrechtmatig capaciteit heeft verhandeld of overgedragen.

Onderdeel E

Indien capaciteit niet beschikbaar is vanwege onderhoud of werkzaamheden dan moet de beheerder de gerechtigden daarvan zo spoedig mogelijk in kennis stellen. Dit kan bijvoorbeeld via de website van de beheerder.
Artikel 6, derde lid, van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur biedt de beheerder de mogelijkheid om alleen de betrokken gerechtigden te informeren. Het is immers met name voor hen van belang te weten of er onderhoud of werkzaamheden gepland zijn.

Artikel 23

Artikel 62 van de Spoorwegwet, waarop het Besluit HSL-heffing 2015, berust, is gewijzigd bij Wet van ..... tot wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32) (Stb. PM). Artikel 23 voorziet in de aanpassing aan deze gewijzigde delegatiegrondslagen.

Artikel 24 inwerkingtreding

Ten aanzien van de inwerkingtreding wordt afgeweken van de systematiek van de vaste verandermomenten omdat het implementatie van Europese regels betreft.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,